

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Heliete Rosa Bento

**ORDENAMENTO URBANO E PATRIMONIO CULTURAL COMO OBJETO DE
CRIME AMBIENTAL- Estudo de Caso: Plano de Desenvolvimento da
Planície Entremares, na Praia do Campeche - Ilha de Santa Catarina - Brasil**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.

**Florianópolis,
2004**

Heliete Rosa Bento

**ORDENAMENTO URBANO E PATRIMONIO CULTURAL COMO OBJETO DE
CRIME AMBIENTAL- Estudo de Caso: Plano de Desenvolvimento da
Planície Entremares, na Praia do Campeche - Ilha de Santa Catarina-Brasil**

Tese de Doutorado

Florianópolis

2004

Heliete Rosa Bento

**ORDENAMENTO URBANO E PATRIMONIO CULTURAL COMO OBJETO DE
CRIME AMBIENTAL- Estudo de Caso: Plano de Desenvolvimento da
Planície Entremares, na Praia do Campeche - Ilha de Santa Catarina-Brasil**

TESE SUBMETIDA AO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, COMO
PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE
DOUTOR EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO.

Orientador: Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr

Florianópolis

2004

Heliete Rosa Bento

Esta tese foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Doutor em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia De Produção da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 17 de junho de 2004

Prof. Edson P. Paladini, Dr.

Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Banca Examinadora:

Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.

Orientador

Profª . Elaine Ferreira, Dra.

Moderadora

Profª . Ana Elizabeth Moiseichyk, Dra.

Examinador Externo

Profª . Christianne C. de Souza Reinisch Coelho Dra.

Examinador Externo

Profª . RuthTerezinha Kehrig,Dra.

Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Mestre Fialho, minha grande admiração e eterna gratidão, por me conduzir nesta estrada.

A Chris e a Elaine pela honra de poder partilhar a caminhada.

A Ana Elizabeth por me permitir vislumbrar outra direção.

A Ruth pela dedicação e valiosa colaboração, o meu carinho.

A Neiva, Mary e Sevilho, obrigada, ainda mais pelo encontro, do que pelo auxílio nesta caminhada.

A Andressa, Adriana, Lazaro e Luciano por me mostrarem que o rio, apesar de turbulento, pode ser navegado com confiança.

Aos servidores da Secretaria da Engenharia da Produção pelo carinho constante em todos os momentos.

Ao Professor Harrysson, Tenente Fabrício, Dr. Schraim, Eng. Antonio, Arq. Vergara, Biólogo Chico, Profª. Janice, Sr. César e em especial ao Ubiratan por aceitarem participar na elaboração deste trabalho.

Ao Pinho e a Sissa, o meu amor.

A todos que me auxiliaram nesta caminhada, o meu sincero agradecimento.

BENTO, Heliete Rosa. Ordenamento urbano e Patrimônio cultural como objeto de crime ambiental - Estudo de Caso do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina - Brasil. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2004.

RESUMO

Para tornar viável a positivação de direitos para esferas biológicas distintas da humana, foi necessário a flexibilização do aspecto antropocêntrico do Direito, que prevalecia nos diversos sistemas jurídicos. Essa abordagem era insuficiente para assegurar a ordem social, o equilíbrio na conduta moral humana. As plantas, os animais, os minerais devem ter direitos assegurados como parte que são do ecossistema global, ou seja, como parte do corpo orgânico, que assegura as todas as formas de vida, inclusive a vida humana. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está entrelaçado com a política urbana, em decorrência, principalmente, da função social da propriedade e das cidades. O estudo visa propor uma ferramenta, que possibilite uma melhor articulação entre as questões relativas à tutela legal, em particular, a Lei de Crimes Ambientais, e as questões pertinentes à formulação de um Plano Diretor, que contemple os paradigmas da sustentabilidade. Para tanto foi realizada uma revisão de normativas de proteção ao meio ambiente e do estabelecimento das políticas públicas urbanas. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva e para a sua realização foi adotada uma abordagem qualitativa, no estudo do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares – Praia do Campeche, Ilha de Santa Catarina, Brasil, caracterizando assim um estudo de caso. A investigação permitiu constatar que em decorrência da intervenção daquela comunidade ainda não foi aprovado o Plano Diretor proposto pelo órgão de planejamento do Município; e grandes discussões são realizadas com vistas a estabelecer o consenso na política que estabelece as diretrizes para um desenvolvimento sustentável na região. Entendem as lideranças comunitárias entrevistadas que o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, antes de ser aprovado demanda uma maior discussão.

Palavras-chave: política urbana, meio ambiente, plano diretor.

BENTO, Heliete Rosa. Ordination urban and cultural Patrimony like environmental crime object - Study of Case in the Plan of Developmen of the Plain Entremares – Campeche Beach – Santa Catarina Island - Brazil. Thesis (Doctorate in Production Engineering) Dusts-graduation Program in Production Engineering. Federal University of Santa Catarina, Florianopolis, SC, Brazil, 2004.

ABSTRACT

To make viable positivation of rights for spheres different from the human biological, it was necessary flexibilization of the aspect anthropocentric of the right that prevailed in the several juridical systems. This insufficient boarding was to assure the social order, the balance in the human moral conduct. The plants, the animals, the minerals must have insured rights like part that belong to the global ecosystem, or be, as part of the organic shape, that assures the all life forms, besides the human life. The right to ecologically balanced environment is interlaced with urban politics, in consequence, mostly, of the property social function and of the cities. The study aims introduce a tool that enables a better articulation between relative questions to the tutor's legal, in particular, the Environmental Crimes Law, and the pertinent questions to the formulation of the Plan Director that contemplates sustainable paradigms. For so much was going accomplished a revision of the normative of protection to the environment and of the urban politics establishment. It is of an exploratory and descriptive research and for your accomplishment was going adopted a qualitative boarding, in the Plan study of Development of the Plain Entremares – Campeche Beach - Santa Catarina Island - Brazil, characterizing, thus a study of case. The investigation allowed to verify that due to the intervention of that community wasn't yet going approved the Flat proposed Director by the Municipal district planning organ; and great discussions are performed with sights to establish the consensus in politics that establishes the guidelines for a sustainable development in the region. They understand the community leaderships interviewed that the Plan of Development of the Plain Entremares, of before being approved demand a larger discussions.

Words-key: urban politics, environment, plan director.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação permanente
APL	Área de Preservação de uso limitado
AVL	Área Verde de Lazer
ACI	Área Comunitária Institucional
Art.	Artigo
AER	Área de Expansão Rural
CIRM	Comissão Interministerial de Recursos do Mar
CONAMA	Comissão Nacional do Meio Ambiente
ECO-92	Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente – 1992
EIA/RIMA	Estudo prévio de Impacto Ambiental e Relatório Impacto ao Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
UEP	Unidade Especial de Planejamento

SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	viii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Problema e Questão de pesquisa.....	2
1.2 Pressupostos do Estudo.....	3
1.3 Objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo geral.....	5
1.3.2 Objetivos específicos.....	5
1.4. Justificativa e Relevância.....	6
1.5 Organização do Trabalho.....	7
2 ESTADO E POLÍTICA AMBIENTAL.....	9
2.1 O Estado e a Política.....	9
2.1.1 Políticas Públicas.....	13
2.1.2 Planejamento ambiental.....	14
2.2 Desenvolvimento Sustentável.....	18
2.3 Conceito de Meio Ambiente.....	22
3 TUTELA AMBIENTAL.....	24
3.1 O Direito e o Meio Ambiente.....	24
3.1.1 Constituição Federal e meio ambiente.....	27

3.1.2	Constituição Federal e a política urbana.....	32
3.2	Constituição do Estado de Santa Catarina e o Meio Ambiente.....	39
3.3	Município e Meio Ambiente	42
3.3.1	Lei Orgânica de Florianópolis e a proteção ambiental.....	47
3.3.2	Lei Orgânica de Florianópolis e a política urbana.....	48
3.3.3	Estatuto das Cidades.....	51
3.3.3.1	<i>Plano diretor</i>	58
3.4.	Tutela Infraconstitucional e Meio Ambiente.....	61
3.4.1	Política Nacional do Meio Ambiente.....	62
3.4.1.1	<i>Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro..</i>	65
3.4.2	Código Florestal.....	69
3.4.2	Remédios Jurídicos.....	70
3.4.4	Lei de Crimes Ambientais.....	77
3.4.4.1	<i>Crimes contra o patrimônio cultural</i>	88
3.4.4.2	<i>Os crimes contra o ordenamento urbano</i>	92
4	DAS CIDADES AO CAMPECHE.....	96
4.1	As cidades e o Ordenamento Jurídico.....	96
4.2	Considerações sobre Direito Urbanístico.....	97
4.3	Origens das Cidades	98
4.3.1	A cidade na Antigüidade.....	101
4.3.2	Atenas.....	102
4.3.3	Roma.....	104
4.3.4	Urbanização na Idade Média.....	106
4.3.5	Os tempos modernos.....	107
4.3.6	A cidade capitalista.....	108

4.3.7 A cidade atual.....	109
4.4 Cidades no Brasil.....	110
4.5 A Cidade de Florianópolis.....	112
4.5.1 Aspectos históricos.....	112
4.5.2 Geografia.....	114
4.5.3 Aspectos ecológicos.....	115
4.5.3.1 Baías.....	116
4.5.3.2 Manguezais.....	116
4.5.3.3 Restingas.....	118
4.5.3.4 Dunas.....	118
4.5.3.5 Lagunas.....	119
4.5.3.6 Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica).....	120
4.5.3.7 Ilhas.....	121
4.5.3.8 Unidades de Conservação Ambiental.....	121
4.5.4 Distritos Administrativos Municipais.....	124
4.6 CAMPECHE.....	126
4.6.1 Caracterização.....	127
4.6.2 Localização.....	127
4.6.3 Geomorfologia.....	128
4.6.4 Solo e água.....	128
4.6.5 Da flora.....	129
4.6.6 Da fauna.....	130
5METODOLOGIA.....	131
5.1 Aspectos Metodológicos.....	131

5.2 Técnicas de Coleta de Dados.....	134
5.2.1 A pesquisa documental.....	134
5.2.2 Caracterização da população e amostra.....	135
5.2.3 Entrevistas.....	136
5.3 Análise e Interpretação dos Dados.....	138
5.4.1 A teoria das representações sociais.....	139
5.4.2 Procedimentos de análise.....	144
6 O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS.....	149
6.1 Considerações Históricas.....	149
6.2 Plano Diretor dos Balneários.....	150
6.3 Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares.....	155
6.4 Destaques do Relatório do MCQV.....	163
6.4.1 Plano Alternativo da Comunidade – Campeche.....	166
7 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	168
7.1 Análise Documental.....	168
7.1.1 A visão do MCQV sobre o desrespeito às leis ambientais.....	170
7.1.2 Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural.....	172
7.1.2.1 <i>O patrimônio cultural e o crime ambiental</i>	173
7.1.2.2 <i>O ordenamento urbano e o crime ambiental</i>	176
7.2 Posição dos Interlocutores.....	180
7.2.1 A visão dos especialistas.....	181
7.2.2 A visão dos representantes da municipalidade.....	183
7.2.3 A visão dos representantes da comunidade organizada.....	186
7.3 O Discurso do Sujeito Coletivo.....	187

7.3.1 O consenso sobre a proteção do meio ambiente.....	189
7.3.2 O Plano Diretor na visão coletiva dos interlocutores.....	192
7.3.3 Crimes ambientais na compreensão dos interlocutores.....	200
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	205
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	213

APÊNDICE

ANEXOS

ANEXO I Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares

ANEXO II Lei de Crimes Ambientais

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de abrangência de novos espaços territoriais, em consequência do aumento demográfico, faz com que o ambiente seja ocupado indevidamente, sofrendo desordenadas alterações. Com o histórico esvaziamento das zonas rurais, os centros urbanos vêm crescendo sem possuírem planos diretores e programas governamentais de desenvolvimento, claramente definidos, fato que, aliado ao fenômeno da industrialização, trouxe consigo fortes agressões às bases materiais de sobrevivência e a redução da qualidade de vida.

Dessa moldura nasceu a preocupação com os rumos do planeta para com esta e para as futuras gerações. Praticamente todos os segmentos do conhecimento científico passaram a reservar espaços nas suas produções, objetivando melhor equacionar a utilização dos recursos naturais, bem como impedir que a desmedida ou desatenciosa atuação do homem inviabilize a perpetuação da espécie animal. A ameaça ao meio ambiente passa a ser considerada como ameaça ao homem, e toda ameaça ao homem como uma ameaça ambiental, dada a importância da ação de cada homem como ser social.

O direito, posto como um processo de controle social, que demanda um embasamento técnico, em grande parte de natureza positiva, é endereçado à solução de conflitos de interesses, de valores e das questões sociais. Assim não poderia permanecer à margem da responsabilidade pela proteção ao meio ambiente.

Com a ampliação da idéia de sujeito de direito, passa a ser possível pensar em um direito que considere a proteção de todo o mundo biótico, e não que entenda o mundo, simplesmente, como residência humana. Tem-se em decorrência a configuração de um direito ambiental, não como conjunto de normas que fiscalizam a atividade humana sobre o meio ambiente, porém aquele que procura garantir através do controle social a conservação do meio ambiente.

Apesar destas possibilidades ideais de força do sistema jurídico quanto às questões ecológicas, o direito ambiental guarda a necessidade de controlar não só a sociedade industrial capitalista, mas também o ordenamento de políticas públicas relacionadas à questão ambiental. O desenvolvimento sustentável desejado pelos ambientalistas contemporâneos prega o controle sobre o sistema capitalista, essencialmente incontrolável, quer seja por razões ideológicas ou econômicas.

A Constituição Federal de 1988, como a lei maior da Nação, estabeleceu uma nova relação entre o homem e a natureza, baseada no mútuo respeito, com a predominância do interesse coletivo sobre o individual, induzindo, assim, a uma nova postura da sociedade, para com o meio ambiente, o que requer um novo enfoque dos problemas existentes e uma adequação da ordem jurídica para as suas soluções.

A Constituição Federal inovou trazendo não só um capítulo específico sobre o meio ambiente, mas também outro dedicado, exclusivamente, à política urbana. A figura dos municípios ficou bastante fortalecida, alcançando uma posição única entre os países em desenvolvimento. Este fortalecimento se expressa através das suas prerrogativas, no que se refere à formulação e controle das políticas públicas locais, também, por haver conferido poderes para que o ente municipal conduza a política de desenvolvimento urbano, com vistas à sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade definiu como instrumento fundamental para planejamento e desenvolvimento de políticas urbanas o plano diretor, e determina que a comunidade participe ativamente na sua elaboração ou revisão.

O comprometimento de um plano diretor com o desenvolvimento sustentável carece de instrumentos com potencialidade de efetivamente promover a proteção ambiental. Nesta perspectiva cumpre recorrer ao último dos remédios legais, que é a tutela penal, como objeto de estudo: a Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) como ferramenta de cidadania, obviamente, em sua aplicação no âmbito de um plano diretor especificamente.

1.1 Problema e Questão de pesquisa

O problema central que foi pesquisado reside no fato de, inúmeras vezes, o poder público exercer um papel ambíguo, enquanto deveria ser o principal garantidor de um meio ambiente saudável, limpo, equilibrado e harmônico, torna-se, em vários momentos, o principal destruidor do ecossistema, seja de forma comissiva ou omissiva, através, não só, da realização de obras públicas, mas também, quando da definição de políticas públicas, na sua própria legislação e ainda mais, nas suas implicações.

O Plano Diretor tem como premissa a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a promoção da proteção adequada aos ecossistemas locais, para que possa ser usufruído de forma sustentada pelas gerações presentes e futuras. O cerne da questão está no grande desafio de compatibilização das normas ambientais com os interesses políticos e econômicos.

Assim, a questão de pesquisa consistiu em saber se o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, específico para a Região da Planície Entremares, que é conhecida por todos, como região do Campeche, que integra o Plano Diretor do Município de Florianópolis, está efetivamente comprometido com a preservação do meio ambiente ou limita-se em atender a interesses políticos, que não consideram o desenvolvimento sustentável.

Pergunta-se como agir quando os conflitos se perpetuam, entre a comunidade e a municipalidade, sem que se seja possível estabelecer o consenso para aprovação do Plano Diretor?

1.2 Pressupostos do Estudo

A hipótese central é a de que, enquanto a comunidade e a municipalidade não acordam sobre o conteúdo do Plano de Desenvolvimento para a Planície Entremares, a região vai continuar sendo ocupada de forma

desordenada e sem respeito às diretrizes de proteção ao meio ambiente, existentes na legislação pátria. É urgente a adoção de um meio eficaz para equacionar o conflito.

O papel das populações envolvidas é ativo, possuindo, simultaneamente, o poder de construir e transformar novas paisagens, novos espaços, assim como as respectivas imagens mentais, revelando então, planos perceptivos mais ou menos claros, segundo suas necessidades vitais ou limitações, principalmente aquelas de cunho social. No entanto, nem sempre o consenso é possível e, pode-se ter como consequência o descumprimento daquilo que determina a legislação vigente.

No art. 225 da Constituição Federal e seus parágrafos, encontra-se uma série de diretivas e de pautas fundamentais para nortear a conduta dos indivíduos, associações e sociedades, com vistas a assegurar a sadia qualidade de vida, a preservação, a conservação e a melhoria do meio ambiente, já delineando a punição do infrator. A Lei 9 605/98, denominada Lei de Crimes Ambientais, confere aplicabilidade aos contornos jurídicos ali contidos.

Considerando a vigência da Lei de Crimes Ambientais, a sua observação reverterá em aumento da qualidade da proteção ao meio ambiente. Ela é mais um importante instrumento para a ação de defesa do ecossistema e da qualidade de vida no planeta.

Em nosso ordenamento jurídico, não há crime sem previsão legal, conforme disposto no artigo 1º do Código Penal, “[...] não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal” e considerando que ninguém pode alegar em sua defesa o desconhecimento da lei, conforme disposto no art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil, “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”; agora, com a vigência da Lei de Crimes Ambientais tem-se a tipificação de vários crimes contra o meio ambiente, organizados numa única norma legal, o que representa mais uma valiosa ferramenta a ser observada quando da elaboração de planos de desenvolvimento, com vistas a preservação do meio ambiente.

O meio ambiente trata-se de um bem jurídico de especial transcendência, cuja proteção é essencial para a própria existência do ser humano e em geral, da vida, e se encontra seriamente ameaçado, pelo que a sua conservação e manutenção requer, inclusive, o recurso às mais contundentes das medidas de proteção, que é a tutela penal, materializada na Lei de Crimes Ambientais.

Entretanto, de nada servirá o direito penal se previamente não existe uma programação por parte da administração pública de todas as atividades que podem supor um perigo para o meio ambiente. São as normas não penais, as diretrizes, os planejamentos que devem assumir o papel primário, através de uma política preventiva de proteção ao meio ambiente. Pouco resultado trará a sanção penal, se o meio ambiente já estiver sido destruído irremediavelmente.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Propor o uso da Lei de Crimes Ambientais como mais uma ferramenta, que possibilite uma melhor articulação entre as questões relativas à tutela ambiental e as questões pertinentes à formulação de um Plano Diretor, que contemple os paradigmas da sustentabilidade.

1.3.2 Objetivos específicos

No sentido de alcançar o objetivo geral, alguns objetivos específicos foram definidos.

1) Analisar o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, no que se refere à proteção ao meio ambiente.

2) Verificar a ocorrência de crime ambiental, consubstanciados nos artigos 62 a 65 da Lei 9.605/98 no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, Campeche.

3) Identificar mecanismos para a formulação ou revisão do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares com vistas à prevenção de crimes ambientais.

1.4. Justificativa e Relevância

O presente trabalho se justifica por contribuir para que sejam alcançadas as metas de proteção ambiental e propor mecanismos para que seja afastada a possibilidade de ocorrência de crimes ambientais num Plano Diretor .

Nesta tese não se analisa o mérito do conflito existente entre a municipalidade e a comunidade organizada sobre o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, mas sim oferece mais uma ferramenta, com vistas a um consenso entre as partes envolvidas.

O controle do meio ambiente deve influenciar o comportamento social, ao angariar a participação de muitos indivíduos para a consecução de metas ambientais comuns. Um certo grau de consenso deve ser alcançado na definição da qualidade deste ambiente. Para tanto as prioridades dentro da sociedade devem ser estabelecidas de forma que a definição das metas ambientais seja um fato e que o seu alcance se torne um objetivo comum a várias gestões municipais.

O ineditismo, a contribuição científica e a não trivialidade, conjunto de requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção, se fazem presentes no trabalho, na medida em que são escassos os estudos pertinentes a elaboração ou revisão de Plano Diretor do município relacionado de forma específica com a legislação criminal de proteção ambiental.

A preocupação com essa problemática, no âmbito jurídico penal, é recente e a pesquisa buscou uma solução fundada em critérios científicos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento para a Planície Entremares, de forma a não conter dispositivos que constituam, ou possibilitem a ocorrência de crimes ambientais.

O desenvolvimento de um trabalho, que associe a visão de planejamento ambiental, com o estímulo da percepção dos agentes públicos sobre às consequências ambientais, denota a justificativa social que o estudo buscou contemplar.

Constata-se que os trabalhos pertinentes ao assunto referem-se, comumente, a relação entre a comunidade e a municipalidade, sem entretanto indicar uma forma específica para a solução dos conflitos entre eles, enquanto este trabalho indica um meio para a resolução, ou seja, através do respeito à Lei de Crimes Ambientais.

1.5 Organização do Trabalho

A fim de melhor orientar a leitura deste trabalho procurou-se dividir os vários temas que compõem seu escopo em três grandes áreas: uma dedicada revisão bibliográfica, tanto a teórica e doutrinária, quanto a legal, outra voltada à caracterização do ambiente do trabalho e uma terceira relatando aspectos relevantes levantados na pesquisa e os resultados alcançados.

O relatório desta tese está organizado em oito capítulos, além de uma parte dedicada às bibliografias utilizadas, e ainda os seus anexos.

No Capítulo 1 está a introdução, definição do problema, justificativa, objetivos gerais e específicos, bem como a indicação da forma de organização do trabalho.

O Capítulo 2 é dedicado à revisão da teoria, que dá sustentação conceitual para a tese, enfocando os instrumentos e indicadores para

preservação do meio ambiente, onde é realizado um brevê estudo sobre as políticas públicas, desenvolvimento sustentável, e o conceito de meio ambiente.

O Capítulo 3 é dedicado à tutela legal, onde é realizada a revisão da legislação, que dá sustentação ao presente trabalho, destacando-se partes do texto constitucional federal, estadual de Santa Catarina, e da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, e ainda algumas leis infraconstitucionais que se entendem de interesse específico para a elaboração da presente tese.

O Capítulo 4 trata das cidades, trazendo a contextualização da área de estudo, breve história de Florianópolis e da região da Planície do Campeche, caracterizando a área de pesquisa.

No Capítulo 5 é apresentada a metodologia de pesquisa adotada e são discutidos os passos metodológicos, segundo diversos autores citados no decorrer deste trabalho.

No Capítulo 6 trata-se do plano diretor estudado, destacando o Plano dos Balneários, e apresentando uma síntese descritiva do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, que consta anexado.

No Capítulo 7 está a análise e interpretação dos dados, à luz do disposto nos artigos 62 a 65 da Lei de Crimes Ambientais e da fala dos interlocutores.

No Capítulo 8 são feitas as considerações finais pertinentes aos objetivos propostos pelo estudo. São também sugeridas opções para sua continuidade através de estudos futuros.

2 ESTADO E POLÍTICA AMBIENTAL

2.1 O Estado e a Política

A política na definição aristotélica tem como fim o bem comum. O bem comum, por sua vez, significa, sobretudo, bem de todos e, assim, entende-se que o poder não deve ser exercitado em função de quem o detém, ou de grupos influentes, mas precisamente em função de todos e com a participação de todos.

Já Aristóteles (1985, p.60) afirmava que: “Na ordem natural a cidade tem precedência sobre cada um de nós individualmente, pois o todo deve necessariamente ter precedência sobre as partes; com efeito, quando o todo é destruído pé e mão já não existem[...]”. Neste contexto situavam-se as cidades-estado gregas.

No entanto, o Estado moderno, como ainda é entendido atualmente, começou a ser concebido a partir do século XIV, como forma de dominação política. Com a formação do Estado criaram-se a idéia e a prática da lei, como expressão de uma vontade coletiva e pública, que define direito e deveres para todos. Foi conferido a uma instância impessoal o direito exclusivo ao uso da violência, para matar, vingar, reprimir, em nome da coletividade, um delito considerado intolerável por ela. O monopólio do uso da força passou para o Estado, sob a proteção da lei e do direito.

A formação do direito, enquanto ciência, passa pelas relações de domínio, sendo portanto, impossível separá-la da evolução do Estado, e assim, o direito sancionado pelo Estado se confunde com ele, e existe como forma de dominação política.

Para Warat (1983), Kelsen adere à concepção jurídica clássica, que separa o Estado político da sociedade civil, e o direito da realidade econômica. Esta concepção, no entendimento do ultimo autor referido é uma

representação distorcida das relações entre direito e Estado, ocultando-se desta forma, o fato de que o direito tem como função social à realização do projeto político ideológico do Estado. No entanto, Warat (1983, p.15) acrescenta:

É inegável que o movimento de autonomia do sistema jurídico diante da tradição religiosa ou mesmo metafísicas e, conseqüentemente, das garantias externas (Deus ou a Natureza) e transcendentes (o Bem ou a Razão) foi fundamental para a constituição do Estado criador da lei, o Estado de Direito.

Foi Maquiavel (1996), entretanto, o primeiro a divulgar a palavra Estado para designar uma organização política, como é entendida hoje, quando elaborou a sua receita de conquista de poder para um príncipe italiano, que viria para unificar a Itália. Assim, rompe com as teorias clássicas, para explicar a política e então constrói uma nova teoria fundada em sua experiência como diplomata e conselheiro dos governantes de Florença.

Para o acima citado autor da obra "O Príncipe" (Maquiavel, 1996) a comunidade política não é constituída para o bem comum e a justiça, como diziam os pensadores gregos, romanos e cristãos. Entende ele que o discurso do bem comum e justiça serve para encobrir os interesses da classe dominante; que se reveste somente de uma forma com que os grandes recobrem a realidade social, somente passando a idéia de que todos são iguais. Para Maquiavel a finalidade da política longe de ser o bem comum, é a tomada e manutenção do poder.

Hobbes (1988), devidamente inserido no contexto dos estados absolutistas do início da era moderna, entende que o poder conferido ao Estado, pelo súdito, é absoluto, pois se conservasse um pouco para si instauraria a guerra; e que o poder somente pode ser exercido pela força, pois só a iminência do castigo pode atemorizar os homens.

Tanto na concepção de Hobbes como na de Rousseau o Estado tem origem num contrato social. No entender de Hobbes o "homem é o lobo do homem" e assim, cumpre a sociedade o dever de proteger o homem dele próprio, a partir de preceitos racionais, que culminam na constituição do Estado soberano. Para construir uma sociedade, o homem tem que renunciar a parte de seus direitos e estabelecer um "contrato social", garantido pela soberania do Estado,

que é o depositário dos direitos dos homens conferidos mediante o consentimento do povo reunido (HOBBS, 1988).

No mesmo sentido, Rousseau (s/d, p. 94) já questionava sobre a questão da obediência ao tratar do direito do mais forte, no Contrato Social: "O mais forte não é nunca assaz forte, direito para ser sempre senhor, se não transforma essa força em direito e a obediência em dever."

No entendimento de Rousseau, ao contrário do entendimento de Hobbes, o contrato não se origina na necessidade de proteger-se de si próprio, mas na necessidade de um legislador que opere as leis. O povo quer sempre o bem, mas nem sempre o vê, por isso é necessário um legislador. A lei é expressão da vontade geral e, pela sua generalidade, impessoalidade e inflexibilidade visa suavizar a maioria dos males inerentes ao homem. A soberania do Estado está diretamente ligada à soberania do povo e ao bem do povo.

Atribui-se a Max Weber (1976, p. 54), no entanto, o conceito vigente do Estado Moderno, que o entende como:

[...] uma associação de domínio, que tratou com êxito de monopolizar, dentro de um território, a violência física, como meio de domínio e que, para esse fim reuniu todos os meios materiais nas mãos de seu dirigente e expropriou todos os funcionários feudais, que anteriormente dele dispunham por direito próprio, substituindo-os pelas suas hierarquias supremas.

Deste conceito tira-se algumas lições que permanecem até os dias atuais. Destacando-se: o monopólio da violência legítima; a diretriz de possuir um exército forte, para domínio do território; a existência de um corpo de funcionários, para servir o Estado. Verifica-se, portanto, que a estrutura do Estado é garantida por um tipo de direito, principalmente punitivo, que visa garantir a coesão do próprio do Estado. Dessa acepção decorre que o direito será sempre ordem do dominador, pois tem a ordem garantida pela possibilidade do uso da violência.

O elemento força é, portanto, essencial à existência do Estado. Contudo, Weber entende que não basta a força, é preciso que ela seja legítima.

Indagações sobre o porquê alguns mandam e outros obedecem, tem sido objetos de estudo em todos os tempos.

O agir político, segundo Weber (1976), se divide em convicto e responsável. Tem-se, então, a ética da convicção e a ética da responsabilidade. O agir com base na convicção é exclusivamente baseado na coerência com os próprios princípios, independentemente das conseqüências das próprias ações, mesmo se essas forem negativas. A ética da convicção é acima de tudo uma posição ideológica fechada, uma absolutização das próprias convicções.

Ao invés, o agir com base na responsabilidade tem como fundamento o cálculo e a previsão das conseqüências das próprias ações. Por isso o agir político deve estar baseado, não só nas convicções pessoais ou partidárias, como destaca Giodani (1983), mas também na responsabilidade para com o bem comum, preferindo-se os interesses coletivos aos individuais.

Destarte, é indispensável distinguir-se a política do poder político, por se tratarem de duas coisas bem diferentes. O poder político é apenas o meio através do qual a política pode atingir seu fim, que é o bem comum, na concepção clássica. O fato de existir o poder político não garante necessariamente a existência da política e tampouco das suas finalidades, porque ele pode ser exercido em benefício de poucos ou até mesmo apenas daqueles que o detém (BAGGIO, 1997).

Como definiu Max Weber, todo Estado se funda no "monopólio legítimo da violência" ou da patente do uso da força, tornando a política, "o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder e influenciar a divisão do poder seja entre Estados, seja no interior de um único Estado" (Weber, 1976, p.56). Essa correlação de forças aparece também em Platão (2000), que compara a arte de governar com a arte de navegar, de conduzir o barco.

Entretanto, a idéia de governar ou a arte da política, não está ligada somente ao comportamento submisso dos governados, mas principalmente à arte de se submeter dos governantes. Utilizando-se a metáfora de Platão, para que o barco não afunde matando a todos, é necessário redimensionar o peso e

auxiliar o timoneiro na condução do leme, "adaptando-se, pois, em tempo real às condições que sem cessar o modificam" (SERRES, 2000, p.71).

Desta forma, entende-se que, ao estabelecer políticas públicas, faz-se indispensável a participação dos governados.

2.1.1 Políticas Públicas

Há certo consenso de que políticas públicas se tratam de "instrumentos de ação do Estado, a partir dos quais seus titulares definem formalmente as orientações, formas de controle, e de intervenção diante de determinados setores de atividades sociais" (NEVES, 1993, p.47). São, portanto, as diretrizes do Estado ou das instituições estatais, com o objetivo de solucionar ou administrar determinados problemas de interesse social e equilibrar a correlação de forças existentes na sociedade. São ações do Estado, destinadas a alocar e distribuir valores para a sociedade.

Gondim (1994, p.12) alerta, no entanto que "o que constitui obrigação do Estado não é encarregar-se diretamente do provimento dos serviços públicos, mas, assegurar a todos, acesso universal a eles". Dessa forma, políticas públicas se definem como a forma pela qual o governo e as instituições públicas imprimem uma regulação para determinados problemas de interesse público. São ações ou diretrizes que se transformam em referência para todos os cidadãos.

As políticas públicas resultam do agir político e do agir do Estado, para equilibrar as correlações de forças na sociedade, no sentido de garantir que se cumpra, a finalidade da política, isto é, o bem comum. Contudo, não há ações, se não houver primeiro uma vontade que as desencadeiem. E a vontade está intimamente ligada ao agir político, tanto no que se refere às motivações advindas das convicções, como naquelas provenientes da responsabilidade ética, conforme afirma Rousseau (s/d, p.135):

Toda ação livre tem duas causas que concorrem em sua produção: uma moral, que é a vontade que determina o ato, e a outra física, que é o poder que a executa. Quando me dirijo a um objeto, é preciso, primeiro, que eu queira ir até ele e, em segundo lugar que meus pés me levem até lá. Queira um paralítico correr e

não o queira um homem ágil; ambos ficarão no mesmo lugar. O corpo político tem os mesmos móveis. Distinguem-se nele a força e a vontade, esta sob o nome de poder legislativo e aquela, de poder executivo. Nada nele se faz, nem se deve fazer, sem o seu concurso.

2.1.2 Planejamento ambiental

O rápido crescimento das cidades resulta em um processo de urbanização anárquico, causando danos irreversíveis ao meio ambiente. O planejamento é indispensável para gerar um sistema de informações urbanas envolvendo dados desde a propriedade da terra, uso do solo, características do relevo, situação econômica, nível de vida, como condições básicas para se implantar projetos de infra-estrutura urbana, visando o desenvolvimento harmônico da cidade.

O planejamento urbano em sentido mais amplo, é um método de aplicação contínuo e permanente, destinado a resolver racionalmente os problemas de uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências (FERRARI 1991).

O planejamento pressupõe uma pesquisa, análise e a síntese, noções estas que devem, implicitamente, estar contidas no conceito amplo de planejamento. É a informação o fundamento básico da decisão de resolver os problemas sob planejamento. Ainda segundo o mesmo autor acima, no Brasil o planejamento público subdivide-se em nacional, macrorregional, estadual, microrregional e municipal.

Para Severino (1981) o planejamento é um processo ou um conjunto de atos, porque através dele se concretiza a organização de uma comunidade ou a implantação de uma atividade. O processo deve ser sistematizado, ter eficiência prazos e metas.

Entende Pinassi (1995) ser inegável que a melhor maneira para a consecução de fins é um prévio planejamento dos meios, com projeção das metas a serem cumpridas. Sendo isso aplicável a qualquer situação.

Oportuno se torna a lição de Ferrari (1988, p.99), segundo o qual:

Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências.

O planejamento municipal deve levar em consideração o alcance extramunicipal da realidade local, enfocando interferências e as relações com os níveis hierarquicamente superiores de planejamento (sentido vertical), já que a realidade local é traduzida sob os aspectos econômicos, sociais e físico-territoriais e também sob os aspectos institucionais, administrativos e financeiros (GILDA,1983).

Um exemplo de planejamento municipal é o Plano Diretor, o conjunto de documentos e leis que regem a organização do espaço urbano do município, nos aspectos de uso e ocupação do solo, equipamentos e serviços urbanos, sistemas viários e transportes, segurança, conforto das edificações, parcelamento, etc., e deve assegurar a sua atualidade, permanência e capacidade de antecipação aos problemas urbanos.

É, portanto, um instrumento voltado ao desenvolvimento físico e sócio-econômico dos núcleos urbanos de um município com ênfase na habitação, trabalho, indústria, comércio, serviços, transporte, educação, saúde, recreação, etc. (OLIVEIRA, 1991).

Desde a Constituição Federal de 1988, já não se concebe mais a formulação de políticas públicas sem a participação democrática. Para implementar políticas que correspondam às necessidades e expectativas da sociedade, é preciso que este processo contemple a participação efetiva da comunidade no planejamento das ações, que resultarão em políticas públicas.

Mister se faz, ainda, a concretização de arranjos institucionais que envolvam as diversas esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil e que esses arranjos sejam processos de negociação, no sentido de promover ações e políticas públicas resultantes de acordos objetivando a solução dos problemas sociais, e não apenas no plano das elites políticas.

Arranjos institucionais se definem, assim, como um conjunto de inter-relações de segmentos das esferas da sociedade - Estado, mercado e sociedade civil - e normas legislativas; têm a finalidade de levantar macro-problemas e apontar macro-soluções, considerando consensos e conflitos existentes entre estes segmentos envolvidos (SAMPAIO, 1996).

Um exemplo de arranjo institucional, motivado pela natureza e complexidade dos problemas ambientais, é a Agenda 21^{*}. Em todos os níveis, - o local, o estadual, o nacional e o global - a Agenda 21 é um arranjo que a partir da conciliação de interesses diversos busca construir uma agenda política.

Conforme consta da Agenda 21 brasileira, mais que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que busca a partir da análise ambiental do espaço-tempo, estadual, regional e/ou municipal, planejar o futuro de forma sustentável (SAMPAIO, 1996).

Entende-se que o processo de planejamento deve envolver todos os atores e esferas sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo.

A análise e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser feitos dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. Em outras palavras, o esforço

* Agenda 21 - Trata-se de um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países num processo preparatório que culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, também conhecida por ECO-92.

de planejar o futuro, com base nos princípios de Agenda 21, deve ser caracterizado pelos compromissos pactuados entre todos os atores, visando garantir a sustentabilidade também dos resultados (ECO-92).

A Agenda 21 procura traduzir em ações o conceito de desenvolvimento sustentável. Considera, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão (SAMPAIO, 1996).

Gandin (1994, p.36) identifica dois tipos de planejamento o operacional e o político. O tipo de planejamento operacional é o planejamento do "como" e do "com que", incluindo a pormenorização do "o quê". Trata dos meios, aborda cada aspecto isoladamente, dando ênfase a técnicas e instrumentos; busca a eficiência, mas limita-se ao curto prazo, tendo o projeto ou programa como expressão maior.

O planejamento político é o planejamento do "para quem", do "para quê", incluindo "o que" mais abrangente, trata dos fins e é globalizante, dá ênfase à criatividade, às abordagens gerais e busca a eficácia, realizando-se no médio e no longo prazo.

Um processo de planejamento que seja participativo é considerado o ideal de planejamento, na medida em que envolve as pessoas como sujeitos a partir de sua elaboração, e com a presença constante na execução e avaliação, não apenas como indivíduos, mas sujeitos de um processo que os envolve como grupo, visando o desenvolvimento individual e comunitário (DALMÁS, 1994).

Pires e Santos (1995, p.41) sustentam que "a maioria dos problemas ambientais e econômicos de uma região tem sua origem na falta de um planejamento baseado no conhecimento das dinâmicas ambientais e socioeconômicas".

Entende-se que o planejamento ambiental é um processo político, social, econômico e tecnológico, que possui um caráter educativo e participativo muito forte. É um processo onde os indivíduos representativos da sociedade, de instituições governamentais e não governamentais, podem escolher as melhores alternativas para a conservação dos recursos naturais, buscando um desenvolvimento compatível e harmonioso com o ambiente.

Hodiernamente, a participação popular é indispensável, como mecanismo fundamental, pois foi incluída na legislação vigente e trata-se inclusive de preceito constitucional.

2.2 Desenvolvimento Sustentável

Historicamente, no Brasil, desde a formação colonial, predominaram procedimentos baseados na apropriação de novos lugares com uma ótica predatória visando usufruir o máximo possível das riquezas naturais, conforme afirma Moraes (1994, p.15-17):

O aparelho de Estado foi construído tendo por referenda o domínio do território e não o bem-estar do povo [...]. A conquista territorial, o padrão dilapidador dos recursos naturais, a dependência econômica externa, a concepção estatal geopolítica, o Estado patrimonialista, a sociedade excludente e a tensão federativa; são características sobre as quais iniciou-se o processo de constituição do Brasil contemporâneo.

A industrialização maciça incorporou padrões tecnológicos ultrapassados no que se refere ao meio ambiente, com escassos elementos tecnológicos de tratamento, reciclagem e reprocessamento, conduzindo o Brasil, a partir da década de 40, à formação de uma base industrial obsoleta caracterizada por uma incompatibilidade entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico (VIOLA, 1987).

A modernização e a euforia desenvolvimentista do pós-guerra serviram também, para atenuar em grande parte o debate sobre a questão

ecológica no Brasil. A exploração predatória era considerada o preço do progresso e a indústria ambientalmente insustentável uma realidade, especialmente a partir dos anos 40 e 50 (PÁDUA,1999).

No início dos anos 70 começaram a surgir os primeiros sinais de esgotamento do modelo desenvolvimentista acelerado, desencadeado a partir dos anos 40, onde o crescimento econômico intenso (1940-1980), propiciou uma profunda degradação ambiental ao país (VIOLA, 1987).

Segundo Sevilla, citado por Gomez (1997, p.98), a emergência teórica do "desenvolvimento sustentável oficial" inicia-se na década de 70, quando a pressão ambientalista passa a ter um peso considerável nos países capitalistas centrais. É neste contexto, de explosão ecológica, que surge a Conferência sobre Meio Ambiente Humano organizada em Estocolmo pelas Nações Unidas, em 1972.

No Brasil, as autoridades oficiais mostravam-se pouco sensibilizadas frente à problemática ambiental. Mesmo sendo objeto de constantes debates desde Estocolmo em 1972, a questão ambiental e os problemas gerados pelo atual modelo produtivo e de desenvolvimento pareciam muito pouco interiorizados pelas esferas governamentais no País.

A preservação do meio ambiente era tratada como a antítese do desenvolvimento almejado. A poluição era entendida como o preço a pagar pela sociedade brasileira para sair da condição de subdesenvolvimento (VIEIRA e WEBER, 1997).

Entretanto, devido a pressões internacionais, a questão ambiental adquiriu *status* de objeto específico da política estatal. Em 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e daí pra frente, outros institutos formais foram surgindo. A ampla proteção ao meio ambiente conferida pela atual Constituição Federal, através do seu art. 225, e de toda a legislação infraconstitucional e regulamentação produzida nos últimos anos ainda não são suficientes para a proteção do meio ambiente.

Fagúndez (2000, p.219) destaca que:

O Direito, ao reconhecer o meio ambiente como objeto de preocupação e de proteção, dá um passo importante para a evolução do seu próprio objeto de conhecimento. Não se trata de uma coisa estática. O ambiente natural é algo vivo, dinâmico, que se renova permanentemente, com a própria vida. Os recursos naturais deverão ser protegidos pela legislação, porque a sociedade terá de ter seus bens maiores protegidos.

Inobstante todo aparato legal, não houve igual evolução na racionalidade política onde as questões ambientais fossem alvo efetivo de políticas públicas, que incluíssem a primazia ambiental no processo de desenvolvimento do país.

Muito embora a legislação ambiental brasileira seja considerada uma das mais avançadas do mundo a destruição continua pelo fato de não haver uma estrutura efetiva para fiscalizar e punir quem não cumpre a lei.

Se por um lado, uma parte do seu aparato constitui os principais canais institucionais de defesa ambiental, por outro, esse mesmo aparato encontra-se inoperante, pela falta de uma política voltada para a gestão ambiental (MORAES, 1994).

Sachs (1997) salienta que as formas estratégicas de intervenção do Estado são essenciais, associadas à criação de instituições capazes de regular, governar e facilitar o funcionamento dos mercados. Em sua ausência, a globalização irá produzir, uma vez mais, um desenvolvimento desigual.

Desenvolvimento, segundo o entendimento de Sachs (1997), é um conceito abrangente, diferente de crescimento econômico, ainda que este seja considerado uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, incluindo-se as dimensões ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial, todas elas sistematicamente interrelacionadas e formando um todo.

A natureza processual do desenvolvimento exige, além disso, que se leve em consideração sua sustentabilidade (perenidade) para satisfazer o postulado ético da solidariedade.

A este respeito, Rattner (1991) diz que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido apenas à questão do meio ambiente ecológico mais racionalmente protegido e conservado. A visão integrada e holística do

mundo, da sociedade e da trajetória dos homens requer, além de educação e conscientização permanentes, diferentes relações de produção.

Além disso, Godard (1997) chama a atenção no sentido de que quando uma noção tem uma difusão tão ampla e diversificada quanto a de que hoje goza o desenvolvimento sustentável, isto significa que ela pode satisfazer a projetos e valores de uma grande variedade de atores e de grupos sociais, e que ela prepara o terreno para a formação de novos compromissos em suas relações.

A literatura especializada destaca como um aspecto importante do desenvolvimento sustentável o de assumir um compromisso com as gerações que têm direito a um mundo saudável, no mais amplo sentido da palavra. Sobre este aspecto Barbieri (1996, p.31) acentua que:

o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ab eterno* dos recursos naturais.

Da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/92, extraiu-se o conceito de desenvolvimento sustentável, consoante Fiorillo (1999, p.118): “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

Destarte, diante da originalidade do conceito, que exige uma nova postura perante a vida, dificuldades têm se apresentado para a plena compreensão e mesmo implementação de uma nova ordem da humanidade. As conciliações desses valores – necessidade e limitações – albergada no Brasil pelo art. 225 da Carta Política Federal, implica na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites das necessidades, do bem estar do presente, mas, também na sua conservação no interesse das futuras gerações.

A implementação do conceito de desenvolvimento sustentável pressupõe a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental. Desse modo, a busca de um equilíbrio entre o desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização

dos recursos naturais exigem um planejamento territorial adequado, que leve em conta os limites da sustentabilidade.

A década de 90, segundo VALLE (1995, p.3), representou a consolidação da consciência ambiental da sociedade, sobretudo em países desenvolvidos. Esse aumento da consciência ambiental proporcionou a substituição da noção de meio ambiente como fator restritivo pela noção de meio ambiente como parceiro.

A ética do cuidado com a Terra aplica-se em todos os níveis, internacional, nacional e individual. Todas as nações só têm a ganhar com a sustentabilidade mundial e todas estão ameaçadas caso não a consigamos.

O ecossistema não é periférico ao homem, mas aspecto constitutivo da sua humanidade, como forma de vida autônoma e simultaneamente integrada ao meio ecologicamente equilibrado e harmonicamente sustentável.

Logo, a preservação ambiental e a punição dos responsáveis por sua degradação não envolvem riscos simplesmente à saúde humana ou à sua posse sobre o planeta, mas à própria existência humana, fenômeno este que será consequência do abalo ao frágil equilíbrio que mantém em harmonia as diferentes formas de vida e mesmo os entes inanimados que sustentam a vida.

2.3 Conceito de Meio Ambiente

Na tentativa de explicar o que é meio ambiente, Milaré (2001) denomina a palavra ambiente, no sentido vulgar, como sendo lugar, sítio, recinto, espaço que abrange os seres vivos e as coisas.

O conceito legal de meio ambiente vem expresso no art. 3º, I da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”(BRASIL,1981).

Sustentando a amplitude da noção de meio ambiente, Coimbra (*apud* MILARÉ, 2001, p. 64-65) define a expressão da seguinte forma:

[...] conjunto dos elementos, físico-químico, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro dos padrões de qualidade definidos.

De acordo com o magistério de Silva (2001, p.20), o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Ou seja, o meio ambiente pode ser visto sobre diversos aspectos, quais sejam: natural, artificial, cultural:

Meio Ambiente Natural: é o solo, água, ar, flora, fauna, enfim, se compreende pela interação dos seres vivos e seu meio.

Meio Ambiente Artificial: é o espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos, que se constituem nos espaços livres em geral (espaço urbano aberto).

Meio Ambiente Cultural: embora artificial, por ser obra do homem, pelo valor cultural de que se impregnou, compreende todo o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, turístico e paisagístico.

Tem-se entendido, portanto, que a expressão meio ambiente compreende tanto o meio ambiente natural, quanto o cultural e, ainda, o urbano ou artificial. Este é um novo campo de normatização jurídica e exprime aspectos inusitados no que respeita à estruturação do direito, comprometendo de certo modo os princípios básicos do direito liberal, até agora dominantes.

Essa conjuntura assume influência as questões ambientais na formação e interpretação de novos conceitos jurídicos, especialmente os referentes às condições do exercício da propriedade em todas as suas modalidades, principalmente no que se refere a propriedade produtiva.

3 TUTELA AMBIENTAL

3.1 O Direito e o Meio Ambiente

O direito está em evolução constante, mas nas últimas décadas acelera-se esse processo de atualização, como exigência decorrente da própria celeridade das mudanças de ordem social.

Inobstante, tem-se que o direito é o filho preferido da política e que as normas jurídicas, por mais belos que sejam seus textos, não fazem mais do que traduzir os interesses dos arranjos classistas e transclassistas de uma sociedade.

O significado das normas jurídicas, mais que da letra da lei, nasce justamente na capacidade de apreensão dos valores essenciais, que a cidadania coloca em pauta em determinado momento da civilização. A letra da lei não é mais do que a expressão formal e diminuta de um processo que a transcende.

Considerando que a preocupação com conservação ambiental, tomou relevância somente nas últimas décadas, mais recente ainda ela adentrou no mundo político e conseqüentemente no jurídico. Com a necessidade de se tomar medidas enérgicas para proteger a vida e a dignidade humana, o direito não pode manter-se a margem do clamor popular e, assim, o Estado assume também a tutela do meio ambiente.

O comprometimento mundial em relação às causas ambientais aumenta diuturnamente. E o Brasil, na condição de país que detém a maior floresta tropical do mundo e uma incomparável biodiversidade de flora e fauna sofre grandes pressões internacionais, para que desenvolva atividades compatíveis com a conservação do meio ambiente.

Nações industrializadas, que já esgotaram suas fontes naturais de riquezas, apostam agora nos países subdesenvolvidos com o intuito de garantirem as mínimas condições de sobrevivência do planeta no futuro.

Essa é uma questão polêmica que esbarra na própria soberania nacional, restando aos brasileiros a missão de reconhecer que conservar os recursos naturais é a garantia de um Brasil indispensável ao cenário nacional e internacional.

A estrutura do ordenamento jurídico é constituída por um sistema de normas jurídicas escalonadas em níveis diferentes. A Constituição é a norma suprema, que está acima de todas as demais.

Nesse sentido, Canotilho (1998, p.1336, 1337) assevera:

A constituição é – insista-se – uma ordem jurídica fundamental. Não admira, por isso, que dentre as suas principais funções se inclua a de ela ser uma ordem fundamental do Estado, pois é ela que conforma juridicamente a instituição social de natureza global, composta por uma multiplicidade de órgãos diferenciados e interdependentes, que nós designamos ‘estado’. O Estado concebido como um complexo institucional é determinado e conformado na sua organização e formas de atuar pelo direito (estado de direito) e, desde logo, pelo direito plasmado na constituição.

Qualquer modificação no texto constitucional, faz-se através de procedimento mais rigoroso, diferenciado do procedimento das normas infraconstitucionais. Esta é uma característica de constituição rígida, como é o caso da Constituição Brasileira.

Como forma de limitar o poder reformador da constituição, com o fim de garantir sua integridade, algumas normas não podem ser emendadas, é o que reza o § 4º do Art. 60 da Constituição Federal de 1988:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais.

E estas garantias são denominadas de cláusulas pétreas, constantes dos princípios fundamentais. (artigos 1º a 5º) Cumpre destacar o inciso IV do parágrafo quarto do artigo 60, que trata dos direitos e garantias individuais, que constitui uma cláusula pétrea. A positivação dessas normas teve

a finalidade de proteção dos indivíduos perante o poder político. Esta foi uma das mais importantes vitórias da democracia.

Com a lição de Moraes (1999, p.56,57) tem-se que:

[...] protege-se, constitucionalmente, os chamados 'direitos de solidariedade ou fraternidade', que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigiliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.

Encontra-se, assim, a primeira característica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, pois cuida não só da proteção do meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida da sociedade atual, como também das futuras gerações, caracterizando - se o sentimento de solidariedade.

Nos termos da Constituição Federal, a competência para defesa do meio ambiente é exercida conjuntamente pelos cidadãos individualmente, por organizações não governamentais e pelo Estado. Neste, destacam-se os órgãos da administração pública ambiental e o Ministério Público, exercitando funções ativas. E, como na maior parte do mundo, também o judiciário, desde que provocado, já que lhe cabe dar a última palavra nos conflitos ambientais.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, conjuntamente, responsabilidades ambientais. Podem legislar e também implementar suas próprias normas.

No âmbito federal consta como órgãos específicos de proteção ao meio ambiente: Ministério do Meio Ambiente - MMA; Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Ministério Público Federal - MPF.

No âmbito estadual, em Santa Catarina, encontra-se: Secretaria Estadual do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente - SDS; Fundação do Meio Ambiente - FATMA; Companhia de Polícia de Proteção Ambiental - CPPA e Ministério Público Estadual - MPE.

Na esfera municipal, em Florianópolis, têm-se: Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - CONDEMA. Entretanto a preocupação com o meio ambiente é de responsabilidade de todos.

3.1.1 Constituição Federal e meio ambiente

Nas constituições anteriores a de 1988, não houve uma preocupação de forma específica e global com a proteção do meio ambiente. Constata-se que naquelas constituições a expressão meio ambiente jamais foi empregada, revelando despreocupação com o espaço em que se vive (MILARÉ, 2001).

Sendo a proteção do ambiente um tema que começou a ser discutido em meados do século passado, compreende-se que as constituições mais antigas não cuidassem especificamente desta matéria.

Neste aspecto, Freitas (2000, p.23) ressalta que adotou-se, a tendência contemporânea de preocupação com o meio ambiente, nos textos constitucionais, de acordo com os termos da Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em 1972.

A partir da Constituição Federal de 1988 a proteção do meio ambiente ganhou identidade própria, sendo definidos os fundamentos da proteção ambiental. Traduz-se em diversos dispositivos o que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente.

Nas palavras de Horta (1995, p.38),

[...] a Constituição da República de 1988 promoveu a incorporação do meio ambiente ao texto constitucional, em decisão que não encontra precedentes nas constituições que a precederam no Direito Constitucional Brasileiro. As referências ao meio ambiente são abundantes e elas percorrem a Constituição em toda a sua extensão, desde os direitos individuais, em título localizado na abertura do documento, para findar no capítulo derradeiro da parte permanente da Lei Fundamental.

No mesmo sentido, Silva (2001) afirma que esta é uma constituição eminentemente ambientalista, por ter tratado dessa questão em diversos dispositivos, instituindo poderes ao poder público para o exercício da proteção ambiental, assumindo o tratamento da matéria em termos amplos e modernos.

O meio ambiente equilibrado, dado a relevância que apresenta à saúde e à preservação da vida no planeta, mereceu do legislador constituinte de 1988 especial cuidado. A Constituição Federal confere a todo cidadão, sem exceção, direito subjetivo público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, oponível ao Estado, que responderá por danos causados ao ambiente.

Silva (2001, p.773) assim ponderou a respeito do que está expresso na atual Carta Magna:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar toda a forma de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através desta tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

A questão ambiental permeia todo o texto constitucional mediante expressão explícita ao meio ambiente, havendo, porém, outros dispositivos em que os valores ambientais se apresentam sob o véu de outros objetos da normatividade constitucional.

Silva (2001) divide as alusões constitucionais relacionadas a questões ambientais em referências explícitas e referências implícitas ao meio ambiente. Deixando o art. 225, que será objeto de análise detalhada mais adiante, destaca-se, por fim, dentre as referências explícitas:

a) art. 5º, LXXIII, garantindo a qualquer cidadão a interposição de ação popular visando a anulação de atos lesivos ao patrimônio público e ao meio ambiente;

b) art. 20, II, traz, como bem da União as terras devolutas indispensáveis à defesa do meio ambiente;

c) art. 23, III, VI e VII estabelece: proteção às paisagens naturais e ao meio ambiente, combate à poluição, preservação à fauna, flora e florestas, que são competência comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

d) art. 24, VI, VII e VIII, estabelece a competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e, sobre danos ao meio ambiente;

d) art. 91, § 1º, III, relaciona dentre a competência do Conselho de Defesa Nacional, a de opinar sobre as áreas indispensáveis à segurança do território nacional, particularmente na faixa de fronteiras e nas áreas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais;

e) art. 129, III, incumbe ao Ministério Público a competência para promoção de inquérito civil e ação civil pública para a defesa do meio ambiente;

f) art. 170, VI, onde dentre os princípios que regem a ordem econômica, encontra-se a defesa do meio ambiente;

g) art. 173, § 5º, prevê que tanto as pessoas físicas como as jurídicas estarão sujeitas à responsabilidade se atentarem contra a ordem econômica, na qual está inserida a defesa do meio ambiente;

h) art. 174, § 3º, preceitua que o Estado incentivará a organização de atividades garimpeiras, considerando a proteção ao meio ambiente;

i) art. 186, II, ao referir-se à função social da propriedade rural, impõe que essa deve estar conexa à proteção do meio ambiente;

j) art. 200, VII, determina que o Sistema Único de Saúde colabore com a proteção do meio ambiente, estando aí incluso o local de trabalho;

k) art. 216, V, reconhece como integrante do patrimônio cultural brasileiro os sítios ecológicos;

l) art. 220, § 3º, II, estatui a competência da legislação federal para estabelecer os meios legais de possibilidade de defesa de pessoas e à família contra a propaganda de produtos e práticas de serviço que possam ser nocivas à saúde e ao meio ambiente;

No entanto, o direito ambiental encontra seu núcleo normativo destacado no art. 225, com seus parágrafos e incisos. A inserção do direito ao meio ambiente no capítulo da ordem social lhe confere dimensão dos direitos sociais, que conforme nos ensina Silva (2001, p.53): "são direitos que cumprem uma função social. Por isso, ao Estado cabe vincular ações à disposição de meios materiais instrumentais capazes de operacionalizá-los em prestação positiva".

O art. 225 encerra toda a matéria do capítulo referente ao meio ambiente e, a partir de seus enunciados, destaca-se os pontos considerados relevantes e os princípios que nortearam o legislador constituinte, no sentido de auferir validade e eficácia às decisões tuteladoras de um meio ambiente sadio e equilibrado. Dada a sua importância no presente estudo, o mesmo é aqui transcrito em sua íntegra:

Art.225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Ainda, no art. 225 constata-se que o município detém um poder-dever abrangente em atividades destinadas à proteção do meio ambiente. Isto porque esta norma legal determina expressamente que os municípios contribuam para a proteção ambiental, juntamente com os Estados, o Distrito Federal e a União, fazendo cumprir a legislação ambiental e executando políticas ambientais.

No art. 216 da Constituição Federal encontra-se configurada a proteção ao patrimônio cultural:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei.

3.1.2. Constituição Federal e a política urbana

A Constituição Federal de 1988 modificou radicalmente a posição do poder público municipal, quando o insere na estrutura federativa brasileira.

Tal modificação é expressa em dois momentos: no artigo 1º, que declara ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e no artigo 18, quando define a estrutura e a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição Federal (SILVA, 1997, p.7).

Assim, de uma forma inédita na história da Constituição Brasileira, houve a inclusão de um capítulo que trata especificamente da política urbana, através de uma série de instrumentos que visam garantir, no âmbito de cada município, o direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

A ação do município, no que tange à proteção urbanística ambiental, limita-se especialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Neste sentido, sua atuação deve promover a proteção de seus aspectos fundamentais: controle da poluição em todos os níveis, preservação dos recursos naturais, restauração dos elementos destruídos, planejamento, ordenação e ocupação do solo urbano e proteção do patrimônio histórico e cultural.

Desta forma, a partir da previsão no texto constitucional, os municípios assumem o papel de principal responsável pela implantação da política urbana, tendo em vista que dispõem atualmente de mais recursos, de maior autonomia político-administrativa e de mecanismos de democratização para definirem prioridades e enfrentarem os problemas e carências, resultantes de um processo histórico gerador de desigualdades conseqüentes da intensa urbanização das últimas décadas.

Em razão destes fatores, novas formas de gestão foram criadas, as quais ampliam a perspectiva de participação para os atores a partir de novos elementos para a compreensão de modalidades alternativas de intervenção pública. No entanto, para obter o êxito de qualquer política proposta, é preciso que haja, além da disponibilidade de recursos financeiros e instrumentos institucionais, a participação direta da sociedade.

A inovação trazida pelo texto constitucional de 1988, abordando em um de seus capítulos especificamente a questão da política urbana, representou um avanço posto que contém um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do poder público e de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados, e que visam reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades possibilitando uma condição digna de vida a população urbana.

Segundo preleciona Fernandes (1998), o futuro das cidades dos países em desenvolvimento vai depender da renovação das formas sociais de mobilização política, pois, somente através de um processo amplamente participativo a lei pode se tornar em uma arena política para promover integração espacial, justiça social e desenvolvimento sustentável.

A renovação da mobilização social necessariamente pressupõe o exercício da cidadania na definição de ações voltadas para este fim, maximizando a realização da justiça social e a busca de uma sociedade justa e solidária, tudo mediado pela responsabilidade compartilhada do poder público, mercado e sociedade civil organizada.

As cidades têm ocupado um lugar de destaque permitindo o enfrentamento de questões complexas e contemporâneas entre cidadania e democracia o que é fundamental para desencadear o desenvolvimento de novas formas de identidade local e regional. O fenômeno da urbanização provocou o agravamento do histórico quadro de exclusão social tornando mais evidente a marginalização e a violência urbanas, que são motivo de apreensão tanto para os moradores como para os governos das cidades.

A política urbana traz repercussões econômicas, mas os impactos mais profundos estão situados predominantemente no quadro social. Esse é o entendimento também de Bastos (1990, p.201), para quem, "a natureza de uma cidade não pode ser processada apenas na base econômica: a cidade é, antes de tudo, um resultado social".

Os objetivos da política de desenvolvimento urbano, que se encontram expressos no próprio texto legal, consistem em: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O texto constitucional federal, traz:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Constituição Federal).

Indubitável é a importância do artigo em tela, pois vincula o poder público a implementar um planejamento urbano, que ora se apresenta de maneira relevante para os objetivos nacionais.

Embora o interesse social deva prevalecer em relação ao interesse individual, o planejamento não pode coagir o particular quanto à destinação de cada imóvel. Deve-se buscar um equilíbrio, o dos valores constitucionalmente postos, como: a propriedade, a livre empresa, o livre exercício de atividades profissionais e o próprio direito de locomoção.

O constituinte originário agiu com muita propriedade ao estipular que a competência para promover o adequado crescimento da cidade pertence ao Município, pois cada localidade apresenta suas peculiaridades e as soluções se perfazem de acordo com os recursos disponíveis no caso concreto.

Cumpra lembrar Pinassi (1995, p.229) quando destaca que o legislador:

[...] deixando ao Município a competência de executar a política de desenvolvimento urbano, considerou, com habilidade, que só o Município tem plena capacidade e conhecimento de suas realidades. Pela imensa área, pelo grande número de municípios, seria uma tarefa inglória e mesmo impossível o Poder Público Federal querer disciplinar a vida de cada uma das suas comunas.

Registre-se, ainda, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal. Convém esclarecer a quem compete editar esta lei. Através do estudo sistemático da Constituição Federal de 1988, obtém-se a resposta. Dispõe o artigo 21, XX, *in verbis*: “ Art.21: Compete à União: [...] XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano”.

Mais uma vez o constituinte foi exato, pois ao limitar o Poder Público Municipal às diretrizes federais, evitou a utilização de medidas ímpares quando não descabidas de uma ou outra cidade. Desta forma, o dispositivo constitucional consegue se adequar à razoabilidade e à proporcionalidade.

Conveniente concluir com a lição de Pinassi (1995, p.229): "reservou-se à União o poder de regulamentar as linhas gerais da política urbana; esta é uma forma de cercear o prodigalismo de certos prefeitos com o dinheiro público."

No § 1º, do art. 182 o texto constitucional dispõe sobre a obrigatoriedade da existência de plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal.

O plano diretor vem a ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem número de outras matérias fundamentalmente pertinentes ao uso do solo (BASTOS, 1990, p.212).

Interessante a elucidação de Nascimento (1999, p.28) sobre o porquê de um plano diretor: "No exame analítico da expressão, é plano porque equaciona e estabelece objetivos a serem, pela sua execução, alcançados, e é diretor porque fixa regras básicas ou diretrizes a serem satisfeitas."

No parágrafo segundo do art. 182 do texto constituinte cumpre destacar a sua elevada importância, visto que já no art. 5º, XXII o constituinte originário estabeleceu que "a propriedade atenderá a sua função social". Função significa a atividade própria ou natural de um órgão, na vida do organismo. Social é algo relativo à sociedade. Literalmente: "§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."

O parágrafo em epígrafe, ao estipular que sua função social será atendida de acordo com as suas exigências de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, delega à lei municipal a qualificação quanto ao aproveitamento do imóvel urbano. Logo, cabe a disposição do plano diretor identificar se o imóvel é usado de maneira a atender sua finalidade social.

O parágrafo terceiro do art.182, dispõe: "As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro". A constituição resguarda, no quadro de suas garantias fundamentais o direito a propriedade, mas em outro patamar e tão importante quanto este, está o instituto da desapropriação que se configura como um poder-dever do Estado visando promover o interesse social. É um ato unilateral, por meio do qual o proprietário é obrigado a entregar aquilo que lhe pertence. Um bom fundamento para o instituto da desapropriação pode ser extraído dos dizeres de Beccaria (1996, p.28-29) acerca do direito de punir estatal:

Homem algum entregou gratuitamente parte da própria liberdade, visando ao bem público [...] Se isso fosse possível, cada um de nós desejaria que os pactos que ligam os outros não nos ligassem. Cada homem faz de si o centro de todas as combinações do globo [...] Foi, portanto, a necessidade, que impeliu os homens a ceder parte da própria liberdade. É certo que cada um só quer colocar no repositório público a mínima porção possível, apenas a suficiente para induzir os outros a defendê-lo. O agregado dessas mínimas porções possíveis é que forma o direito de punir. O resto é abuso e não justiça, é fato, mas não

direito. [...] Por justiça entendo o vínculo necessário para manter unidos os interesses particulares, que, do contrário, se dissolveriam no antigo estado de insociabilidade.

A Constituição, no entanto, limita a desapropriação do livre arbítrio estatal. O art. 5º, XXIV, estabelece que será necessária a indenização prévia e justa e só depois de implementado o *quantum* poderá se realizar a expropriação. O parágrafo em análise, repete a disposição da regra geral. Não fosse o parágrafo quarto que traz uma exceção, viabilizando a expropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos, esta disposição seria dispensável.

Pelo exposto, nota-se a finalidade do parágrafo terceiro, qual seja a preocupação do constituinte originário de deixar claro que a regra geral é o pagamento prévio, só configurando-se o parágrafo subsequente nos casos perfeitamente amoldados às suas condições; caso falte um deles incide aquele.

Art. 182, § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Este parágrafo inova no ordenamento pátrio pois possibilita ao poder público debelar situações em que o proprietário por ter todas prerrogativas inerentes a sua situação, negava-se a manter uma postura condizente com o interesse social.

Hodiernamente, com a urbanização crescente, o direito do proprietário é muito amplo gerando situações injustas. Uma possibilidade de o poder público amenizá-las reside neste parágrafo acima citado.

Cabe destacar que os dispositivos constitucionais referidos, a todo instante voltam-se para a consecução de um fim: que a propriedade cumpra sua função social. Através das medidas aqui previstas o proprietário é coagido a efetivar a função social. E se não o fizer irá perdê-la.

No entanto para a incidência das medidas é necessária a existência de alguns requisitos. Preliminarmente, compete apenas o município utilizá-las. Logo, é imprescindível uma lei municipal que defina, dentro do espaço coberto pelo plano diretor, a região que estará sujeita a aplicação dos remédios constitucionais. A outra exigência parte da atitude do proprietário que não edifica, subutiliza ou não utiliza seu imóvel urbano, ou não lhe dá função social (BASTOS,1990). Se o imóvel possuir destinação social, não pode sofrer as cominações aqui previstas.

A Constituição Federal, em seu art. 183 e parágrafos, determina:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A Constituição Federal trouxe novamente o usucapião "pro labore" ou especial. E ainda, inovou pois não existia a modalidade urbana criada pelo artigo em tela. Havia apenas a modalidade rural.

Este tipo de usucapião se concretiza com a existência dos seguintes requisitos:

- a) tempo, de cinco anos;
- b) área do imóvel, não ser superior a 250 m²;
- c) utilização para a moradia;
- d) não ser o usucapiente proprietário rural ou urbano;

e) posse mansa e pacífica.

Aspectos peculiares desta forma de usucapião são o tempo mínimo exigido que é menor e a inexigibilidade da boa-fé. Eles decorrem da finalidade que se pretende dar ao instituto que é premiar aqueles que realizam a função social da propriedade.

O parágrafo primeiro é uma maneira de garantir o direito de ambos os sexos, que poderiam eventualmente ser questionados se não eram unidos por casamento, tendo sido somente a um dado o direito mas que tinha por finalidade beneficiar ambos. O parágrafo segundo visa impedir que o mesmo indivíduo possa se beneficiar mais de uma vez pelo mesmo instituto. O parágrafo terceiro fundamenta-se na razão da proteção da destinação que será dada ao imóvel.

É relevante esclarecer que para não ser usucapido o imóvel público, não bastando a sua titularidade, deve apresentar-se factualmente como tal. Caso contrário, poderá ser usucapido. Assim ocorre com as terras devolutas, que apesar de pertencerem ao poder público não apresentam destinação a atingir um fim público sendo usucapíveis.

Entende Saule (1997) que a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada para promover o desenvolvimento sustentável, garantindo à pessoa humana qualidade de vida digna; e para que isto ocorra, faz-se necessária a participação popular, na implementação de políticas formuladas para o desenvolvimento das cidades.

3.2 Constituição do Estado de Santa Catarina e o Meio Ambiente

A proteção ao meio ambiente é relevante, na medida que é importante preservar a natureza, como meio de subsistência e porque não dizer, da própria existência da vida humana. Ao se referir à importância do meio ambiente, deve-se destacar a ampla proteção de forma contínua, participativa de todos os órgãos e também a participação da sociedade.

A Constituição do Estado de Santa Catarina promulgada em 1989, na esteira da Constituição Federal de 1988, além de dedicar um capítulo específico a proteção do meio ambiente, faz alusões explícitas em vários dispositivos ao assunto, quais sejam:

a) art. 9º, estabelece a competência comum da União, do Estado e do Distrito Federal, para legislarem sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e, sobre danos ao meio ambiente.

b) art.10, institui a competência concorrente do Estado com União para legislar sobre direito econômico e urbanístico e sobre o meio ambiente.

c) art. 39, determina que cabe àAssembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre a proteção, recuperação e incentivo àpreservação do meio ambiente;

d) art. 107, incumbe à Polícia Militar a polícia ostensiva relacionada com a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais e a proteção do meio ambiente;

e) art. 138, define a política de desenvolvimento regional;

d) art. 140, § único, afirma a função social da cidade, determinando ser o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos;

e) art. 141, reitera que nas normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano deverá ser assegurada a proteção ao meio ambiente;

f) art. 148, dispõe que as terras públicas e devolutas se destinarão, de acordo com suas condições naturais e econômicas, àpreservação ambiental ou assentamentos de trabalhadores rurais sem terra, até o limite máximo de vinte e cinco hectares por família;

g) art. 153, que trata da proteção à saúde, dispõe que o direito à saúde deve ser garantido mediante adoção de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e a proteção do meio ambiente;

h) art. 164, vincula a legislação sobre o sistema estadual de educação a proteção do meio ambiente e a orientação sexual;

i) art. 177, define os princípios da política científica e tecnológica, destacando: o respeito à vida, à saúde humana e ambiental e aos valores culturais do povo, o uso racional e não-predatório dos recursos naturais e a recuperação e preservação do meio ambiente.

Considerando que o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro ainda não foi aprovado, cumpre destacar o art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Santa Catarina que estabelece o seguinte:

Até a promulgação da lei que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos municípios localizados na orla marítima normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território.

Também a Constituição do Estado de Santa Catarina dedicou um capítulo específico ao meio ambiente, tem-se o art. 181, determinando: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” e no art. 182 estão definidas as atribuições do Estado no que se refere ao meio ambiente.

O texto constitucional do Estado reitera a preocupação com o desenvolvimento, em seu art. 185 ao determinar que a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear, no Estado, dependerá, além do atendimento às condições ambientais e urbanísticas exigidas em lei, de autorização prévia da Assembléia Legislativa, ratificada por plebiscito realizado pela população eleitoral catarinense.

Na mesma linha da Constituição Federal a Carta Magna do Estado, em matéria de direito urbanístico trata de forma ampla sobre a competência do município no ordenamento urbano, destacando-se o art. 112, que dispõe ser o município responsável pela legislação que verse sobre interesse local.

Ainda a respeito da competência dos municípios cumpre destacar:

a) promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e a proteção do patrimônio histórico-cultural, paisagístico e ecológico local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

b) exigir, nos termos da Constituição e legislação federal, o adequado aproveitamento do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, sob pena, sucessivamente, de:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Em todas essas indicativas constitucionais, depreende-se o interesse em reconhecer o meio ambiente como um bem jurídico de acesso coletivo e o dever comunitário de preservá-lo no interesse das gerações do presente e do futuro.

3.3 Município e Meio Ambiente

Um dos resultados do processo de democratização do Brasil foi o estabelecimento de uma nova organização política do Estado, com fundamento no princípio da descentralização política. Nesta nova organização política, o

município passa a ser reconhecido pela Constituição Federal de 1988, como um dos membros da federação ao lado da União, Estados e Distrito Federal, dispondo expressamente no seu art. 1º e também no art. 18, o município como ente federativo.

O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição Federal: "o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará". Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do município.

Em termos práticos, a autonomia do município significa que o governo municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira.

A fiscalização do município é exercida pela Câmara Municipal, mediante o controle externo, além do controle interno praticado pelos próprios órgãos do executivo municipal. No exercício do controle externo, a câmara é auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado ou Conselho de Contas ou Tribunais de Contas dos Municípios, naqueles estados que optaram por especializar o auxílio às câmaras municipais no exercício do controle externo.

O órgão auxiliar do controle externo - tribunal ou conselho de contas - emite um parecer prévio, que é apreciado pela câmara. O parecer emitido só deixará de prevalecer por decisão de dois terços da câmara municipal. Os tribunais ou conselhos não julgam as contas do município. Manifestam-se pela apreciação ou rejeição das contas. Quem julga é a câmara.

Conforme determina a Constituição Federal, as contas do município ficam, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, e este poderá questionar-lhe a legitimidade.

O município passou a ter uma maior capacidade política e econômica, para promover as políticas públicas de sua responsabilidade com a cooperação do Estado e da União, como saúde, educação, cultura, moradia, saneamento, transporte, assistência social, e meio ambiente.

A maior proximidade desses entes da federação com a população, assegura-lhes condições mais propícias para o conhecimento e o atendimento das necessidades sociais. A questão está na garantia dos recursos e das condições para o cumprimento dessas novas responsabilidades.

Um dos componentes desta descentralização é planejar a gestão da cidade de forma democrática e com participação popular. As várias etapas deste processo, como a elaboração das Leis Orgânicas e dos planos diretores, têm possibilitado, devido à participação de diversos setores da sociedade com visões heterogêneas e conflitantes, a disputa de novas idéias e concepções sobre as funções e o papel do município e as formas de solucionar seus problemas, na definição das prioridades, na destinação de recursos e na implementação das políticas públicas locais.

Nessa perspectiva, após a Constituição Federal de 1988 tem-se no Brasil um novo conceito de controle social , enquanto mecanismo de participação da sociedade civil no controle da formulação, execução e a valiação das políticas públicas. Esse é o espaço emq eu se inserem os conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente.

Aos municípios brasileiros, foi destinados o papel de solucionar os principais, visíveis e imediatos problemas da população. Possuem algumas das mais complexas atribuições do sistema político brasileiro, uma vez que a aplicação direta da maioria das verbas provenientes tanto das receitas próprias, quanto dos Estados e governo federal deve ser feita sob sua responsabilidade técnica e sob sua própria compreensão das prioridades estabelecidas pela comunidade.

Isso significa que o poder de discernimento dos agentes locais é o diferencial entre uma ação bem ou mal sucedida no campo das políticas públicas. Por mais importantes que sejam as verbas e o apoio técnico proveniente dos

demais níveis do poder executivo não há dúvida sobre o protagonismo dos municípios no momento da aplicação direta dos recursos humanos e materiais existentes.

O município, erigido à condição de ente federativo, possui o dever de contribuir para a preservação do meio ambiente. Pode, inclusive, legislar, sobre a temática, desde que haja interesse local. Nesse sentido, a constituição municipal, isto é, a lei orgânica pode e deve conter instrumentos relativos à preservação do meio ambiente.

É no art. 30 da Constituição Federal que se encontra a melhor definição para a competência legislativa do município em relação ao meio ambiente, já que o referido artigo diz que a sua competência abrange assuntos de seu peculiar interesse, e lhe dá competência suplementar à legislação federal e estadual no que couber, confirmando o conteúdo do seu art. 225, que determina expressamente que os municípios têm o dever de contribuir para a proteção ambiental.

Na doutrina ambientalista de Silva (2001) a competência suplementar dos municípios com relação à matéria é reconhecida. Logo é plausível reconhecer igualmente, que na forma do artigo 30, II, cabe também a competência para suplementar a legislação federal e estadual na matéria.

Para Ferreira (1975, p.1350), “suplemento é o que supre, a parte que se junta a um todo para ampliá-lo ou para aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta”. Dessa forma é certa a competência dos municípios na prevenção e na proteção ambiental.

O município deve fazer cumprir o seu papel protetivo, colocando em prática o seu poder-dever de implementar políticas em defesa do meio ambiente, e exercer o seu poder de polícia (Meirelles, 2002) contribuindo, desse modo, para a proteção efetiva do meio ambiente.

Denota-se, pois, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado está ligado a um bem jurídico muito maior, ou seja, a proteção da vida humana, cuja concretização exige do Estado os

instrumentos necessários para garantia deste direito e ao cidadão a participação nas iniciativas necessárias sua concretização. No mesmo norte, Silva (2001, p.774) afirma o seguinte:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada.

Estes direitos são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

A lei orgânica municipal está para o município, assim como a Constituição Federal está para o País. A lei orgânica municipal é a lei máxima do município, respeitados os dispositivos da Carta Magna.

A estrutura administrativa definida na lei orgânica é delineada de acordo com as conveniências locais, tendo o município liberdade de constituir órgãos executivos de administração interna, de acordo com as suas necessidades. Tal liberdade, porém, está sempre condicionada à obediência dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na lei orgânica devem ser traçadas as diretrizes de cumprimento a várias atribuições. O fato é que, na Constituição Municipal, pode e deve existir dispositivos atinentes à concretização do poder público municipal de fiscalizar e assegurar um meio ambiente sadio. Evidente, também, que os dispositivos da lei orgânica municipal devem levar em conta a realidade existente no município.

3.3.1 Lei Orgânica de Florianópolis e a proteção ambiental

A Lei Orgânica do Município de Florianópolis, tal como as Constituições Federal e Estadual, tratou da proteção ambiental e da política urbana, no que lhe foi delegado pela Carta Magna.

A responsabilidade ecológica foi delegada aos municípios, não só no exercício do poder de polícia, mas principalmente, na prevenção de danos ao meio ambiente quando da elaboração dos planos diretores, que foram elevados à condição de instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de expansão das cidades.

A Lei Orgânica do Município de Florianópolis já no art.4º quando trata dos direitos individuais e coletivos assegura a todo habitante do município um meio ambiente equilibrado.

A Lei Orgânica Municipal dedicou um capítulo específico à proteção do meio ambiente, consagrando os artigos 133 a 137 à disciplina da matéria. Dispõe o art. 134 as seguintes incumbências ao Poder Público Municipal:

- a) a fiscalização e zelo pelo uso racional e sustentável dos recursos naturais;
- b) a proteção e restauração do patrimônio genético, biológico, ecológico, paisagístico, histórico, paleontológico e arquitetônico;
- c) a implantação de sistemas de áreas de preservação de todos os ecossistemas originais existentes no município;
- d) a proteção e preservação da fauna e da flora,assegurando a sua reprodução:
- e) a estimulação ao reflorestamento;
- f) o controle e fiscalização de materiais que representem risco à saúde humana e ao meio ambiente;
- g) a obrigatoriedade de estudo do impacto ambiental, quando da instalação de atividades que possam provocar danos ao meio ambiente;

h) obrigatoriedade de informar a população sobre os níveis de poluição e da qualidade do meio ambiente;

i) a busca de integração e parcerias com outros órgãos comprometidos com a proteção ambiental.

O art. 134 e seus incisos, bem se ajustam ao moderno tratamento do tema, que ocorre em dois momentos: um aspecto preventivo, relacionado com o planejamento ambiental, e o outro repressivo, relativo à fiscalização das atividades instaladas no município.

No tocante ao aspecto repressivo, prevê o art. 134, X, que incumbe ao poder público municipal impetrar ações judiciais e instaurar processo administrativo por responsabilidade civil e criminal do proprietário e profissional responsável pela poluição ou degradação ambiental, obrigando-os, além das ações que sofrerem, a repararem o dano causado, vedada a concessão de incentivos fiscais ou facilidades de qualquer espécie às atividades que respeitem as normas de proteção ambiental.

3.3.2 Lei Orgânica de Florianópolis e a política urbana

A Constituição Federal, também delegou ao município a responsabilidade para legislar sobre a política urbana, e assim, a Lei Orgânica do Município de Florianópolis estabelece que na política de desenvolvimento municipal será assegurado o equilíbrio entre o desenvolvimento social econômico; e a incorporação da dimensão ambiental nos sistemas de planejamento e de execução das ações de desenvolvimento, tanto do setor público como do privado, entre outras disposições.

No art. 9º da Lei Orgânica Municipal que trata da competência municipal, dentre as atribuições do Município, destaca-se:

[...] XI – elaborar o Plano Diretor do Município e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, integrando os valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

XII – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, paisagístico, arquitetônico e ecológico local e sítios arqueológicos, observadas as legislações federal e estadual; [...].

No que se refere à política municipal de desenvolvimento urbano especificamente está determinado que esta deverá atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.

Dispõe, ainda ser o plano diretor o instrumento básico, da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que deve ser aprovado por Lei Complementar, o que demanda maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal.

Ainda, no estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o município deve assegurar:

- o controle dos vazios e da expansão urbana;
- a proteção e recuperação do ambiente cultural;
- a manutenção de características do ambiente natural;
- o livre e franco acesso ao mar, rios e lagoas;
- a proteção e/ou restauração da diversidade e identidade urbanas;
- a correlação entre a densidade de habitantes e equipamentos urbanos e comunitários;
- a criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;
- a participação de entidades técnicas, comunitárias e representativas de classe, na elaboração e implementação de planos, programas e projetos, e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos.

A Lei Orgânica do Município de Florianópolis dispõe em seu art. 102 que a legislação da política de desenvolvimento urbano compreenderá:

- I - Plano Diretor;
- II - Plano de Transportes Urbanos;

III - Lei de Parcelamento do Solo;

IV - Código de Obras e de Edificações;

V - Código de Posturas.

§ 1º - O Plano Diretor disporá sobre desenvolvimento e expansão urbana, zoneamento, áreas de especial interesse, ocupação dos imóveis, paisagem e estética urbana, proteção ao ambiente natural e construído, equipamentos urbanos e comunitários, parâmetros urbanísticos, infra-estrutura viária, critérios para permuta de usos ou índices e outras limitações administrativas para a ordenação da cidade.

§ 2º - A Lei de Parcelamento do Solo definirá normas para parcelamento, ou desmembramento do solo para fins urbanos.

§ 3º - O território rural, as vilas e sedes distritais serão objeto de legislação urbanística, no que couber.

§ 4º - O Plano Diretor do Município poderá ser elaborado em etapas sucessivas e parciais, respeitada a unidade e integração das partes.

No art. 103 da Lei Orgânica Municipal constata-se a limitação constitucional ao direito de propriedade, e o exercício do poder de polícia, quando o texto legal dispõe: “O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo poder público, segundo critérios que forem estabelecidos em Lei Municipal”.

Os legisladores da Constituição Federal de 1988 consideravam a cidade um bem coletivo, que deveria servir ao interesse da população residente no município. Nessas condições, o uso da propriedade urbana estará limitado pelo interesse social, pela manutenção da qualidade de vida da população.

As dificuldades enfrentadas pelos governos municipais para controlar e orientar o desenvolvimento e a expansão das cidades indicava a necessidade de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por intermédio da legislação ordinária, de âmbito federal, a fim de estabelecer e fixar as diretrizes gerais para que os municípios pudessem implementar a sua política urbana.

Com o Estatuto das Cidades, restaram definidas as diretrizes gerais para uma política urbana, onde a idéia de desenvolvimento sustentável se faz presente em todo o texto. Indica, ainda, a cooperação entre os governos, a

iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, atendendo ao interesse comunitário.

3.3.3 Estatuto das Cidades

No século XVIII, Rousseau (1989, p.155) definia a importância da terra como fator de injustiça social:

O primeiro que, cercando um terreno, lembrou-se de dizer: "Isto me pertence", foi o verdadeiro fundador da sociedade civil; de que guerras, crimes e tragédias teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as cercas e atulhando os fossos, tivesse gritado aos seus semelhantes: "Guardai-vos de escutar este impostor. Estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos a todos pertencem e a terra não é de ninguém".

Nas cidades, os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estratos de renda e impõem ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Se a propriedade fundiária dividiu os homens, hoje divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo.

Mesmo após a Revolução Industrial, quando o papel de protagonista da riqueza migrou da terra para as fábricas e agora para o conhecimento e a tecnologia, a questão fundiária urbana remanesce como tema central das preocupações dos que sofrem e enfrentam a injustiça social.

No Brasil, a luta pela chamada "reforma urbana" nasceu do abismo que divide os espaços reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades. Ainda que mecanismos legais, isoladamente, não sejam capazes de transformar estruturas sociais, em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e oferece aos governos municipais um conjunto expressivo de instrumentos que buscam materializar o "direito à cidade".

O Estatuto trata do equilíbrio ambiental, numa preocupação constante com a necessidade de preservar a natureza, corrigindo os erros e inconseqüências já cometidos por nossa geração e pelas gerações passadas,

para legar às gerações futuras uma cidade que ofereça todas as condições de vida saudável e bem estar dos munícipes.

Cabe ao acima citado diploma legal “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, procurando, ainda, o equilíbrio ambiental” (art.1º, parágrafo único).

Para a consecução da política urbana o Estatuto estabelece em seu art. 2º várias diretrizes:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da

sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O Estatuto da Cidade constitui-se num avanço social sem precedentes, por ter a finalidade de promover o planejamento urbano de forma sustentável. É a primeira vez na história do país que surge uma regulamentação federal específica para a política urbana, definindo uma concepção de intervenção no território, a partir de um elenco de princípios e uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários, que auxiliam o poder público municipal (ROLNIK, 1997).

O Estatuto da Cidade traz, em seu art. 4º, a relação de ferramentas a serem utilizadas no desenvolvimento da política urbana:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O Estatuto da Cidade regulamentou o parágrafo quarto do art. 182 da Constituição Federal, que imputa a propriedade ao exercício de sua função social, sob pena de intervenção dos municípios, obrigando seus proprietários a utilizar adequadamente o solo, sob pena de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, e não o fazendo, a incidência de IPTU progressivo até a desapropriação com títulos da dívida pública, para resgate em 10 anos, o que representa um valioso instrumento para os municípios desenvolverem a política urbana prevista do plano diretor.

Coube ao Estatuto da Cidade regulamentar o usucapião especial de imóvel urbano, de que trata o art. 183 da Constituição Federal, além de dispor sobre o usucapião coletivo para a população de baixa renda, o que possibilitou ao poder público municipal a regularização das favelas, concedendo o título de propriedade, através de sentença judicial.

A outorga onerosa do direito de construir é um dos institutos mais revolucionários trazidos pelo Estatuto da Cidade. Conhecida também como “solo criado”, ela amplia o direito de construir que pode ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico do adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário ao poder público.

A cobrança desta contrapartida justifica-se em face do adensamento populacional que a utilização do potencial de construção acima do coeficiente adotado provoca, obrigando o poder público a investir em infraestrutura: equipamentos, transportes, serviços públicos, etc., a fim de solucionar os problemas advindos da outorga.

Assim, através da outorga onerosa do direito de construir prevê-se de forma inovadora a desvinculação da propriedade de um de seus atributos, o direito de construir. A propriedade urbana, antes rigorosamente privatista, é hoje eminentemente voltada para o interesse social, devendo respeitar os ordenamentos administrativos, as leis ambientais, o plano diretor, além do direito de vizinhança.

Silva (1997, p. 233) diz que:

A tecnologia das construções proporcionou o surgimento de edificações com pisos artificiais sobrepostos ou subpostos, como unidades autônomas, a partir do solo natural configurado pela superfície do lote. Isso importou em possibilitar a multiplicação do solo edificável em tantos novos solos quantos desses pisos artificiais [...].

As cidades são divididas em zonas (residenciais, comerciais, industriais, etc.) a alteração do uso do solo para outra finalidade que não aquela prevista no plano diretor somente será admitida nos casos por ele previstas visando sempre o interesse público. O Estatuto disciplina acerca da permissão

para “alteração do uso do solo” (art. 29), e também a contrapartida a ser conferida pelo beneficiário. Assim, os problemas que podem ser gerados pelo empreendimento diferente daquele previsto para área, poderão ser resolvidos utilizando-se dos próprios recursos provenientes da contraprestação

Prevê o Estatuto que lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações urbanas consorciadas. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (§ 1º do art. 32).

Constata-se que o Estatuto dá especial ênfase à questão ambiental, pretendendo conciliar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente. Assim, o interesse ambiental de determinado imóvel ou área do município autoriza o poder público municipal a implementar operações urbanas consorciadas buscando alcançar melhorias ambientais.

A fim de se conciliar o desenvolvimento urbano com a proteção ao meio ambiente, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, que se realizam, através das operações urbanas consorciadas, deverão sempre considerar o impacto ambiental delas decorrente. Assim, torna-se obrigatório o estudo prévio de impacto ambiental (art. 4º, VI).

A faculdade prevista no Estatuto no sentido da regularização das obras ilegais não retira a carga de eficácia dos mandamentos proibitivos previstos por lei. Tais condutas continuam sendo irregulares ou ilegais. O Estatuto prevê somente uma alternativa prevista àquelas propriedades já existentes e desde que, atendam aos requisitos previstos em lei podem ser regularizadas mediante contraprestação a ser conferida à administração.

A transferência do direito de construir é instrumento criado pelo Estatuto a fim de compensar o proprietário de imóvel urbano considerado necessário pelo poder público municipal para fins de:

- a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social .

Poderá ser utilizado nos casos em que, embora determinado imóvel seja considerado necessário para o interesse público, não há interesse em sua desapropriação ou tombamento. Assim, ao invés de o poder público expropriar o imóvel, faculta-se ao proprietário o exercício de seu direito de construir em outro local ou sua alienação a terceiro.

A Constituição Federal de 1988, no inciso XII do art. 29, traz como preceito fundamental para os municípios, "a cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

Seja através de audiências públicas, de plebiscitos, de abaixo-assinados, de ações populares, de projetos de lei de iniciativa popular, enfim, todo tipo de manifestação da vontade da população, podem ser hoje utilizados.

O Estatuto determina a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território.

Para aplicar a variedade das ferramentas, instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, o poder executivo municipal deverá obrigatoriamente produzir um plano diretor, uma lei que deverá ser aprovada na câmara, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Estatuto abre novas possibilidades de prática do planejamento e da gestão urbana, mas depende fundamentalmente de seu uso eficaz no nível

local. Toda a coletividade vai ganhar com a democratização do planejamento e da gestão urbana.

3.3.3.1 Plano diretor

Se o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramentas à disposição dos municípios, a chave para abri-la, na metáfora de Rolnik (1997) é o plano diretor. O plano diretor deverá, em primeiro lugar, respeitar as peculiaridades locais. Não há, nem deve haver, modelos técnicos capazes de açambarcar a heterogeneidade de cada localidade urbana.

O Estatuto da Cidade torna obrigatório o plano diretor para os casos especificados no seu art. 41:

O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor é um instrumento fundamental para o planejamento urbano por definir a política de desenvolvimento e expansão urbana. De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, o plano diretor deve contar com a participação da comunidade, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do plano.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A obrigatoriedade de elaboração ou revisão do plano diretor implica num processo coletivo de planejamento participativo, identificando com clareza os requisitos da função social da propriedade urbana, definindo os instrumentos mais importantes a serem implantados para bom uso do solo e dos recursos naturais do território municipal.

Conforme art 30, inciso VIII, da Constituição Federal, compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Sendo assim, pode-se considerar que na gestão municipal, o planejamento urbano, mais especificamente o plano diretor, é atribuição do poder executivo municipal, a fim de evitar que o processo de urbanização aconteça de forma desordenada, respeitando o ecossistema e promovendo a qualidade de vida da população.

Como pretende corrigir distorções e indicar rumos no desenvolvimento, o plano diretor pressupõe um estudo das potencialidades e deficiências do município. Deve-se avaliar a dimensão territorial, econômica, social e ambiental do município. Daí a relevância de um diagnóstico bem elaborado que orientará a expansão urbana.

Para implementar um plano diretor, o poder executivo deve mobilizar uma equipe técnica, que fará uma leitura da situação e dos conflitos

existentes. A partir dessa leitura, será possível definir quais são os instrumentos mais interessantes, bem como os critérios para sua aplicação.

O plano diretor não é somente um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, ele deve ser é um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território

Prevê o Estatuto que o plano diretor de cada cidade estabelecerá as regras que serão obedecidas na outorga onerosa do direito de construir. Este poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana e definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade populacional esperado em cada área.

Assim, o poder público municipal terá a faculdade de disciplinar quais as áreas terão potencial de construção acima do coeficiente adotado, segundo critérios determinados discricionariamente, os quais serão passíveis de outorga onerosa.

Face os inúmeros impactos que o crescimento urbano causa ao meio ambiente, é impossível dissociar-se o ordenamento racional do espaço urbano da proteção ambiental. Para a efetivação das diretrizes gerais da política urbana, quais sejam: o planejamento do desenvolvimento das cidades, a proteção do meio ambiente, entre outras, é imprescindível a elaboração do plano diretor.

O Estatuto da Cidade determina que municípios que estejam enquadrados na obrigação de possuir um plano diretor, ou no qual o plano diretor não atenda os dispositivos da lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos, contados da data da aprovação do Estatuto, logo, até 2006.

O mencionado diploma legal alterou o art. 4º da Lei da Ação Civil Pública, que passa a vigorar com a seguinte redação: “Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio

ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

A essência do controle ambiental é a influência do comportamento humano para manter a qualidade do ambiente. Ações que diminuem tal qualidade devem ser desencorajadas, ao passo que as que a aumentam deverão ser fomentadas. Atitudes positivas para com a qualidade ambiental devem ser criadas, e os indivíduos precisam ser motivados para agir de acordo com essas atitudes.

3.4. Tutela Infraconstitucional e Meio Ambiente

Os instrumentos de tutela ambiental encontram supedâneo no texto constitucional, ante o dever da coletividade e do poder público quanto à preservação e proteção do bem ambiental que, inelutavelmente, tem natureza difusa, dada a sua indivisibilidade, pois, os seus titulares estão interligados por razões eminentemente de fato.

Os instrumentos para proceder-se à defesa do meio ambiente visam à proteção dos seres humanos, aos bens imóveis e, ainda, à observância de leis e posturas municipais, como por exemplo a elaboração do plano diretor do município, ou cumprimento da obrigação do plantio de árvores em determinado local.

A formulação legislativa infraconstitucional tem o objetivo de amparar o meio ambiente, servindo de instrumento para cumprir o que a Constituição consagra. Embora Medauar (2003) tenha arrolado 161 atos legislativos, incluindo leis, decretos, portarias normativas dos órgãos ambientais, relacionados com o tema, para atender o objeto desta tese, destaca-se as leis abaixo elencadas, por considerá-las de maior relevância para o desenvolvimento do trabalho.

3.4.1 Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei 6.938/81 ostenta a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que segundo Milaré (2001), tem por objetivo geral o expresso no art. 2º, *caput, in verbis*:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é um marco histórico, no desenvolvimento do Direito Ambiental, pois além de ser a primeira disposição legal específica, dá definições importantíssimas de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais, bem como instituiu um valioso mecanismo de proteção ambiental denominado estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), instrumentos eficazes e modernos em termos ambientais mundiais. Literalmente:

Art. 3º : Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta;

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

IV - poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Determina a Lei 6 938/81 que na formulação de normas, planos e diretrizes destinados a orientar a ação governamental e empresarial que se relacionam com a preservação da qualidade ambiental, sejam observadas os princípios estabelecidos no artigo 2º desta Lei, acima transcrito

A Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, também, determina a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente na forma do seu art. 6º:

I - Órgão Superior: o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, adotado nos termos desta Lei, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e

fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais : os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições: [...].

Assim, tem-se o CONAMA com a função de assessorar o Conselho de Governo, estudando e propondo diretrizes e normas ambientais; a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA) que planeja, coordena, supervisiona e controla a política ambiental; e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) - órgão executor da política ambiental.

No artigo 9º encontram-se os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que são: os padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; o licenciamento; os incentivos à produção; as unidades de conservação; o sistema de informação do meio ambiente; o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias necessárias à preservação do ambiente; o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, anual, divulgado pelo IBAMA; a prestação de informações; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos naturais.

O art. 14 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente fixa penalidades aplicáveis aos seus transgressores, as quais podem variar de multa até a suspensão das atividades. No § 1º do art. 14, vem expresso que além das penalidades sofríveis, o poluidor é ainda obrigado a reparar os danos que causar ao meio ambiente ou a terceiros atingidos, e quando esta reparação não for possível, será obrigado a indenizar as vítimas do evento.

Esta obrigação é imposta ao poluidor independentemente da apuração ou da existência de culpa. Ou seja, diferentemente do tradicional direito

civil, aquele que lesa é obrigado a reparar o dano que causou, mesmo sem ter agido com dolo ou culpa. Nesse caso, não importa a intenção e sim o feito.

Desta forma, nem o caso fortuito, nem a força maior ensejam em excludentes dessa responsabilidade, já que fazem parte dos riscos do exercício de suas atividades. Importa dizer que, em havendo mais de um poluidor, todos são solidariamente responsáveis. Em matéria de direitos difusos ou coletivos não há mais o que se falar em culpa. Assim, a responsabilidade por dano ambiental, na legislação ambiental brasileira é objetiva e tem uma tríplice dimensão : civil, administrativa e penal; Há necessidade de licenciamento ambiental para atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ambiental ou utilizadora dos recursos.

3.4.1.1 *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*

Os ecossistemas costeiros, devido à sua fragilidade e necessidade de conservação, estão resguardados pela Constituição Federal (art. 225, parágrafo 4º), que se refere à Zona Costeira, entre outros ambientes, como patrimônio nacional. Estão também amparadas pelo Código Florestal Brasileiro (4.771/65), umas das primeiras legislações a proteger também os ecossistemas costeiros, como a vegetação de restinga associada a manguezais e dunas, classificadas como áreas de preservação permanente.

O Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro (PNGC) expressa o compromisso governamental com o planejamento integrado na utilização de recursos naturais, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente foi instituído, pela Lei 7.661 de 16 de maio de 1988, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

O objetivo principal do PNGC é orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

O artigo 2º do mencionado diploma legal determina a subordinação aos princípios e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, na elaboração de normas, planos, diretrizes e define zona costeira no seu § único:

[...] Parágrafo único - Para os efeitos desta Lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas no Plano.

O parágrafo primeiro e segundo do art. 5º do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro diz que os Estados e Municípios poderão instituir os seus respectivos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do PNGC e informa que deverá prevalecer, na tomada de decisão para proteção ambiental as disposições de natureza mais restritiva.

O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da zona costeira deverá observar, além do disposto nesta lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro (art. 6º).

Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

A Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro estabeleceu pela primeira vez a definição de praia, classificada com bem de uso comum do povo, com grandes restrições à ocupação com edificações de caráter permanente. Esta lei assegura, sempre, o livre e franco acesso às praias e ao mar, não sendo permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo que comprometa esse direito. Diz o art. 10, caput e § 1º, *in verbis*.

As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da Segurança Nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1o. - Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

Entende-se por praia "a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material dendrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema" (art. 10, §3º).

Após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ECO-92 foram estabelecidos novos princípios para o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dentre os quais destacam-se:

- a gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas, em todos os níveis da administração;

- a não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação da utilização de seus recursos respeitando sua integridade;

- a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da Zona Costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

- a execução em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo, e desses com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais, como Instrumentos do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro.

Além dos instrumentos de gerenciamento ambiental previstos no artigo 9º, da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, serão considerados para o PNGC os seguintes instrumentos de Gestão (ECO-92):

- o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução.

- o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro.

Destaca-se, ainda, na Política Nacional de Gerenciamento Costeira após a Rio-92 a determinação de compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, entre outras, a industrial, de transportes, de ordenamento territorial, dos recursos hídricos, de ocupação e de utilização dos terrenos de marinha.

Outra recomendação geral é incrementar a participação das comunidades locais na defesa dos ecossistemas costeiros. Propõe-se que os órgãos federais, e respectivos órgãos estaduais incentivem e orientem conselhos municipais formados por integrantes das comunidades locais, organizações não governamentais ligadas à conservação ambiental, pesquisadores e o poder público. As decisões emanadas destes conselhos, sempre respeitando o que estabelecem as legislações vigentes, seriam os indicativos para o estabelecimento de políticas locais de preservação, utilização e manejo sustentável dos recursos na região. (RIO-92)

Para que a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro possa ser implementada na sua totalidade, é exigida a participação da sociedade de forma responsável e compromissada nas tomadas de decisões, especialmente em nível municipal, contribuindo desta forma, para elevar a qualidade de vida da população do litoral, bem como a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Sendo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro uma política pública, esta deve ser constantemente reavaliada em seus instrumentos. O fortalecimento dos arranjos inter e intra-institucionais por meio de mecanismos de

capacitação de forma contínua, integradora e em longo prazo é o caminho mais seguro para a efetivação desse processo (POLETTE,2001).

O Estado de Santa Catarina integrou-se o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro a partir de 1987, quando a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) decidiu pela descentralização administrativa das atividades relativas o tema e pela valorização dos órgãos de gerenciamento ambiental dos Estados litorâneos

O Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, vinculado ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deverá expressar o compromisso com o desenvolvimento sustentável da zona costeira. Tendo como finalidade primordial, promover o ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, objetivando, ainda, internalizar os instrumentos de gerenciamento costeiro, identificando suas potencialidades, vulnerabilidades e tendências existentes.

De acordo com o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro, os Municípios planejarão e executarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade. Entretanto, até o momento não houve,qualquer agenda de discussão a respeito.

O Anteprojeto de Lei do Plano de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina começou a ser elaborado no início de 1998, porém até o presente momento, ainda não foi aprovado.

3.4.2 Código Florestal

O Código Florestal Brasileiro, estabelecido pela Lei n. 4.771/65 sofreu inúmeras alterações, sendo que o texto em vigor foi atualizado pela Lei 7.803/89 e pela Medida Provisória 2166-67/01. Em matéria ambiental é o Código Florestal um dos primeiros instrumentos jurídicos.

No Código Florestal encontra-se a definição das áreas de preservação permanente, bem como das áreas que constituem reserva legal. É definido como área de preservação permanente toda vegetação existente em

encostas de morros e margens de rios. Já reserva legal é um percentual da propriedade que deve ser mantida. A finalidade dessas áreas é propiciar o equilíbrio ecológico.

O mencionado diploma legal trata, entre outras coisas, sobre supressão e exploração de toda e qualquer vegetação nativa, e não somente de florestas ou de vegetação situadas na zona rural. Entende-se por supressão o corte raso, ou seja o desmatamento, de uma área com fins de ocupação para desenvolver determinada atividade. Já por exploração entende-se o uso econômico ou não, da floresta para extrair determinado produto sem, no entanto, necessariamente desmatá-la.

O texto legal determina que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social. No que se refere a supressão de vegetação na área urbana, determina :

Art.4º § 2º - A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

A maioria das demandas geradas no âmbito da sociedade civil junto aos órgãos públicos, no sentido de garantir a conservação ambiental, estão associadas ao uso deste diploma legal.

3.4.3 Remédios Jurídicos

A natureza não patrimonial dos novos direitos é incompatível com a técnica da tutela ressarcitória, já que esta diz respeito ao patrimônio; mostrando-se incapaz de assegurar direitos não patrimoniais.

A imprescindibilidade de uma nova tutela jurisdicional, caracterizada pela necessidade de tutela antecipatória é o reflexo da tomada de

consciência de que os direitos precisam ser tutelados de forma preventiva, especialmente, porque a própria Constituição Federal, não só garante uma série de direitos não patrimoniais, como afirma expressamente o direito de acesso à justiça diante de ameaça a direito, em seu art. 5º, XXXV.

A Constituição Federal, que funda um Estado social, é marcada por direitos sociais, como o direito à saúde, o direito à educação, o direito ao meio ambiente saudável e que podem ser tutelados de forma difusa ou coletiva, podendo exigir a tutela inibitória.

A técnica antecipatória é imprescindível para a estruturação de um procedimento efetivamente capaz de prestar a tutela inibitória. Se a natureza dessa tutela exige a antecipação, não é difícil visualizar, na legislação processual, o local de sua inserção. Tem-se tanto, no art. 461 do Código de Processo Civil quanto no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, dispositivos que permitem ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer.

A tutela antecipatória não requer, nesses casos, a probabilidade de dano irreparável ou de difícil reparação. Se há necessidade de tutela destinada a evitar o ilícito, independentemente do dano que eventualmente possa por ele ser gerado, basta a probabilidade de que venha a ser praticado ato ilícito.

A ação inibitória é consequência do novo perfil do Estado e das novas situações de direito substancial. Relaciona-se com as novas regras jurídicas, de conteúdo preventivo, bem como com a necessidade de se conferir verdadeira tutela preventiva aos direitos, especialmente aos de conteúdo não-patrimonial (MARINONI, 2003).

O art. 84 do Código de Defesa do Consumidor foi instituído para servir às relações de consumo e à tutela de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Assim para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi instituído um sistema processual próprio, composto pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor.

Destarte, constata-se que o art. 11 da Lei 7.347/85, disciplinadora da Ação Civil Pública, admite também a tutela inibitória, como aquela que visa a fazer cessar a prática do ilícito.

Com o crescimento da importância das questões relacionadas aos interesses difusos, faz-se nítida a incompatibilidade destes com a teoria jurídica tradicional acostumada a reconhecer e atrelar a todo direito um titular exclusivo e visualizável, pois eles significam, sobretudo, uma indeterminação subjetiva de sua titularidade .

Prade (1995, p.65) diz serem difusos os interesses:

[. ..] titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exsurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões determinadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade.

Diz o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) em seu artigo 81,I: “Interesses difusos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

Assim, em razão da inocorrência de um laço de união entre os possíveis ou potenciais titulares, a determinação dos sujeitos resta fluida e dispersa. Ademais, eles apresentam caráter de efemeridade, o que exige uma prestação jurisdicional imediata e eficaz, sob pena de irreparabilidade da lesão.

A ação civil pública trata-se de um instrumento utilizado pelos órgãos legitimados para buscar a tutela jurisdicional dos danos patrimoniais e morais causados a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e meio ambiente.

A ação pode ser requerida pelo Ministério Público, a pedido de qualquer pessoa, ou por uma entidade constituída há pelo menos um ano. Normalmente ela é precedida por um inquérito civil.

É mister salientar que são legitimados para a propositura da ação civil pública, não só o Ministério Público, ou as associações, mas também a União, os Estados, os Municípios, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista.

A Constituição Federal consolidou a criação do inquérito civil, através da Lei 7.347/85, para a proteção do meio ambiente, entre as atribuições conferidas ao Ministério Público (artigos 127 e 129).

O inquérito civil não é um instrumento indispensável para o exercício da ação civil pública em defesa do meio ambiente, mas, inegavelmente, tem auxiliado na preparação dessa ação perante o Judiciário (LEME MACHADO, 2002).

O inquérito civil constitui procedimento administrativo exclusivo do Ministério Público Federal ou do Ministério Público Estadual. Os demais legitimados a proporem ações civis públicas, inclusive as organizações não-governamentais, podem coletar provas de outra forma, mas não através do inquérito civil (LEME MACHADO, 2002).

É importante observar, ainda, na ação civil pública o seu caráter cautelar. Ou seja, na petição inicial da ação, pode-se fazer pedido liminar para evitar ou interromper danos. E isto é o que mais importa em matéria ambiental, não se objetiva a indenização por danos ou sua reparação. Este é só para casos extremos, pois se o objetivo maior da Política Nacional do Meio Ambiente é proteger o meio ambiente, o relevante é a possibilidade de uso do caráter preventivo da ação civil pública, evitando danos.

Os órgãos públicos legitimados para proporem a ação civil pública poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, prevendo-se cominações em caso de não cumprimento.

Esse compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85). O compromisso de ajustamento às exigências legais surge porque alguém - pessoa física ou jurídica, de direito privado ou de direito público - não está no presente, ou não estará no futuro, integralmente cumprindo a legislação ambiental (LEME MACHADO, 2002).

O termo de ajustamento pode acontecer através de conciliação amigável, portanto, sem intervenção judicial. Neste caso, o ajustamento não transita em julgado, pois não há homologação judicial, e, dessa forma, não impossibilita a qualquer outro legitimado, que não tenha intervindo no acordo, propor a ação civil pública, sem que para isso tenha que acrescentar provas (LEME MACHADO, 2002).

O acordo, antes de ser assinado, merece ser tornado público. Um dos pilares fundamentais do direito ambiental é a informação ampla, veraz, rápida e institucionalizada. Havendo transparência, os interessados poderão trazer para os órgãos públicos envolvidos outros subsídios ou a opinião de segmentos sociais diversos. A divergência de pontos de vista não impedirá o acordo em primeira instância administrativa. A via do recurso à instância administrativa, como o Conselho Superior do Ministério Público, contudo, não ficará fechada aos discordantes.

Além da ação inibitória, da ação civil pública, a Constituição Federal determinou ainda, de forma expressa em seu art. 5º, LXXIII, que a ação popular, regulamentada pela Lei 4.717/65, pode ser utilizada na defesa do meio ambiente.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular, que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (ART. 5º, LXXIII. CF/88).

A ação popular constitui um instrumento de exercício da cidadania, serve para fiscalizar a atuação dos dirigentes, servidores, agentes e/ou representantes públicos. Por meio dela pode ser defendido o interesse da coletividade. Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo popular prende-se a isto: defesa da coisa pública, coisa do povo (MILARÉ, 2001).

O referido dispositivo constitucional, ao provar que “qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular [...]” tornou possível a invocação da atividade jurisdicional do Estado, independentemente de o autor ter proveito pessoal na questão.

Embora o interesse possa dizer respeito à coletividade como um todo, que é a beneficiária da possível anulação do ato impugnado, o certo é que o autor popular age em nome próprio e no exercício de um direito seu, assegurado constitucionalmente.

Alguns requisitos para que tal ação se desenvolva devem ser observados. O emprego do vocábulo “cidadão” pelo texto constitucional não é fortuito, mas muito a propósito. Esta é a razão pela qual se exige do autor popular não só a qualidade de nacional, mas também a posse dos direitos políticos.

Assim, não podem impetrar a garantia constitucional às pessoas jurídicas, quer sejam associações, fundações ou sociedades, ou o poder público, nem tampouco as físicas, que não se encontrem na fruição das prerrogativas cívicas, quer por nunca as ter adquirido, quer por, embora já tendo estado na sua posse, delas terem decaído em caráter permanente ou transitório.

O exercício da ação popular pede a concomitância da dupla condição de brasileiro e eleitor, porque cabe àquele que está no gozo dos direitos políticos usufruir da condição de fiscalizar os representantes, que elege para o Parlamento e, por extensão, a todos os demais agentes encarregados da gestão da coisa pública.

No que concerne ao ato impugnado, será todo aquele lesivo ao patrimônio público, entendido este nas suas diversas formas (natural, artístico ou cultural), independentemente da pessoa sob cuja tutela ele se encontra.

A ação popular, é, portanto, o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos, ou a estes equiparados, ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

Em síntese, o autor dessa ação é qualquer pessoa física, que esteja no gozo dos direitos políticos, pois a lei exige que a cópia do título de eleitor, ou documento equivalente, acompanhe a peça inicial do processo. O autor age, ou aciona o poder judiciário, buscando fazer valer os interesses de toda a coletividade.

Para fundamentar e comprovar a ilegalidade mencionada, o autor tem o direito de requerer aos órgãos administrativos, gratuitamente, valendo-se do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal), as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas, as quais serão fornecidas no prazo de quinze dias a contar da data em que o autor der entrada com o requerimento e somente poderão ser utilizadas para a instrução da respectiva ação popular.

Essa ação possui quatro aspectos quanto à finalidade, podendo ser: preventiva, quando o autor busca evitar que o ato ou contrato que venha a causar lesão ao patrimônio público, em função da ilegalidade ou ilegitimidade, se efetive; repressiva, em que buscará a reparação do dano decorrente de tal tipo de ato ou contrato administrativo; corretiva, visando corrigir a atividade nociva perpetrada pelo administrador; supletiva, na qual o cidadão velará para que haja a atuação por parte da administração pública, quando esta estiver obrigada por lei para agir e se mostrar inerte, redundando em lesão ao patrimônio público.

O autor da ação popular contará com um forte aliado, que é o Ministério Público, o qual atuará como fiscal da lei e parte legítima para produzir e

impulsionar a produção de provas. Podendo, inclusive, vir a assumir a condição de titular da ação, nos casos definidos pela lei.

Destarte, a ação popular se afigura como um meio bastante eficaz para que o cidadão exerça seu papel cívico de fiscalizar o desempenho quanto à conservação e proteção do meio ambiente. Desse modo, é necessário que a comunidade esteja atenta à divulgação dos atos da administração pública como um todo, para que possa detectar quaisquer ilicitudes que venham a lesar, ou lesem efetivamente, o patrimônio público, beneficiando particulares em detrimento da coletividade.

3.4.4 Lei de Crimes Ambientais

Com o objetivo de regulamentar o já mencionado art. 225 da Constituição Federal de 1988, nos seus aspectos penais, entrou em vigor a partir de 30/03/1998, a Lei 9.605, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais (anexo 1).

Neste momento é importante compreender qual o exato significado da expressão “crimes ambientais”, e assim, cabe conceituar crime e rever o conceito de ambiente.

Entende Jesus (1998) que o conceito material de crime é a violação de um bem legalmente protegido, e sob o aspecto formal define-se crime como um fato típico e antijurídico. Para que ocorra um fato típico, é necessário que haja uma conduta humana dolosa ou culposa, um resultado, um nexo entre a conduta e o resultado e o enquadramento do fato a uma norma penal que o incrimine. Já a antijuridicidade é a relação de contrariedade entre o fato típico e o ordenamento jurídico.

Meio ambiente, por sua vez, é definido pela Lei 6.938/81, no art. 3º, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Assim, crime ambiental é qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o meio ambiente, protegidos pela legislação.

A Lei de Crimes Ambientais objetiva manter o direito a um meio ambiente, ecologicamente equilibrado, entendido como a manutenção das propriedades do solo, do ar e da água, assim como a fauna a flora e as condições ambientais de desenvolvimento dessas espécies, inserindo-se a proteção, nos denominados direitos difusos.

A Lei de Crimes Ambientais tem por mister a proteção de interesses difusos, e é decorrente da imperativa necessidade de normatização das condutas, que afetam o meio ambiente nacional. Uma das primeiras vantagens percebidas com a nova Lei foi a consolidação de diversos textos legais, que se encontravam esparsos.

No dizer de Silva (2003, p.12) “se espera que o direito penal contribua, como parte integrante da ordem jurídica, e como recurso extremo na proteção dos valores fundamentais da sociedade, através das sanções que lhe são próprias”. Assevera o autor que:

De nada servirá o direito penal, se previamente, não existe uma programação por parte da Administração Pública de todas as atividades que podem supor um perigo para o meio ambiente. São as normas não penais as que devem assumir o papel primário através da programação de uma política preventiva e de um sistema sancionador no penal, reservando-se a sanção penal para os atentados mais graves ao meio ambiente.

A Lei de Crimes Ambientais contém oitenta e dois artigos distribuídos em oito capítulos. O capítulo primeiro trata das disposições gerais; o segundo da aplicação da pena; o terceiro cuida da apreensão do produto e do instrumento de infração administrativa ou de crime, e o quarto trata da ação e do processo penal. O capítulo quinto trata dos crimes em espécie; o sexto da infração administrativa; o sétimo da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente e o oitavo das disposições penais.

A Lei de Crimes Ambientais atualiza a legislação, revogando artigos e apresentando novas penalidades, reforça outras existentes e impõe mais agilidade ao julgamento dos crimes.

Importante ressaltar que o artigo que previa a responsabilidade objetiva criminal foi vetado, embora a responsabilidade objetiva na esfera civil continue em vigor por força do art.14, §1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente

Em suma, no âmbito do direito ambiental a responsabilidade civil é objetiva e para sua caracterização basta a comprovação de que o prejuízo decorreu do resultado de determinada atividade e não do comportamento do agente.

Tem-se que, para a caracterização do dano ambiental, somente é necessário demonstrar o causador da conduta da ação ou omissão, o dano ambiental e finalmente o nexo causal. Nesta condição e à luz das disposições legais, cabe estabelecer a quem compete a responsabilidade pela reparação do dano ambiental.

Em geral, os artigos da Lei de Crimes Ambientais, que trazem tipos penais, apresentam múltiplas condutas, o agente pode praticar qualquer das condutas ou mais de uma que a pena será única, crime único, bastando a efetivação da conduta, não se exigindo a ocorrência do resultado naturalístico, que é a lesão ou exposição a perigo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A maior parte dos crimes se configura por meio de ação, mas também aparecem formas omissivas. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá ser sujeito ativo do delito ambiental, isto é, poderá cometer o crime. A inovação

reside na imputação de condutas delituosas a pessoas jurídicas. Pode-se apontar, inclusive, a responsabilidade do Estado pelo dano ambiental, quer seja por ação ou omissão, sendo certo que o ente público também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, na medida em que é de sua competência o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam.

Outro importante aspecto se refere ao fato da lei não restringir a imputabilidade criminal tão somente ao responsável direto pelo dano, tendo ela estendido seu alcance a todos aqueles que "sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir sua prática quando podia agir para evitá-la" (art. 2º da Lei de Crimes Ambientais).

Também foi agilizada a prestação jurisdicional. Pela Lei 9.099/95 foi instituído o termo circunstanciado, aplicável aos crimes que tenham pena máxima de um ano. Com isto, diante de um crime ambiental, é possível a lavratura do termo circunstanciado, já indicando ao infrator a hora, a data e local para comparecer em juízo, reduzindo, desta forma, os grandes lapsos temporais entre a conduta e a apreciação do Juízo.

De acordo com a Lei de Crimes Ambientais os objetos protegidos são: a fauna; a flora, a qualidade do ar, água e solo em relação à saúde humana, o patrimônio histórico e cultural e o ordenamento urbano.

Com forte caráter ressocializador e preventivo, a Lei de Crimes Ambientais mostra-se compromissada com a adoção de penas alternativas à privação da liberdade. Assim, a pena de prisão será substituída pela restritiva de direitos, quando, conforme reza o seu art. 7º, I, "tratar-se de crime culposo ou for aplicado a pena privativa de liberdade inferior a quatro anos", e o inciso II, do mesmo artigo, "a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem que a substituição seja suficiente para os efeitos de reprovação e prevenção do crime".

Perseguindo uma tendência mundial no trato das questões relativas às normas de punição, a Lei de Crimes Ambientais priorizou a reparação de eventuais danos causados a partir da prática de condutas tipificadas.

O agente após a reparação do dano ambiental, de acordo com o art. 27 da Lei em estudo, salvo comprovada impossibilidade de fazê-lo, terá direito a aplicação das disposições do art. 76 da Lei 9.099/95, denominada Lei dos Juizados Especiais, que trata da aplicação imediata da pena:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

§ 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade.

§ 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:

I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;

III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

§ 3º Aceita a proposta pelo autor da infração e seu defensor, será submetida à apreciação do Juiz.

§ 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos.

§ 5º Da sentença prevista no parágrafo anterior caberá a apelação referida no art. 82 desta Lei.

§ 6º A imposição da sanção de que trata o § 4º deste artigo não constará de certidão de antecedentes criminais, salvo para os fins previstos no mesmo dispositivo, e não terá efeitos civis, cabendo aos interessados propor ação cabível no juízo cível.

O que também depende de reparação integral do dano, mediante laudo comprobatório, de acordo com o art. 28, I, da Lei de Crimes Ambientais é a extinção da punibilidade como preceituado no art. 89, § 5º. da já citada Lei dos Juizados Especiais Criminais:

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério

Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

§ 1º Aceita a proposta pelo acusado e seu defensor, na presença do Juiz, este, recebendo a denúncia, poderá suspender o processo, submetendo o acusado a período de prova, sob as seguintes condições:

I - reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo;

II - proibição de freqüentar determinados lugares;

III - proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz;

IV - comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades.

§ 2º O Juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

§ 3º A suspensão será revogada se, no curso do prazo, o beneficiário vier a ser processado por outro crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano.

§ 4º A suspensão poderá ser revogada se o acusado vier a ser processado, no curso do prazo, por contravenção, ou descumprir qualquer outra condição imposta.

§ 5º Expirado o prazo sem revogação, o Juiz declarará extinta a punibilidade.

§ 6º Não correrá a prescrição durante o prazo de suspensão do processo.

§ 7º Se o acusado não aceitar a proposta prevista neste artigo, o processo prosseguirá em seus ulteriores termos.

Ocorre também um traço de consideração social na Lei de Crimes Ambientais, em seu art. 14, I, que garante a atenuação da pena aos agentes de baixo grau de instrução ou escolaridade. Com tal dispositivo atinge a indivíduos que se valem, de forma inapropriada, de determinadas técnicas de utilização dos recursos ambientais. Tais técnicas decorrem da tradição que é repassada por gerações sucessivas e integram a realidade do nosso meio rural. Os agentes não deixarão de ser punidos, mas podem contar com uma atenuante.

A tipificação dos crimes consta do mencionado capítulo quinto, onde na seção primeira o legislador trata dos crimes contra a fauna. As penas dos crimes nessa seção são aplicáveis o instituto da transação penal, e da suspensão do processo, da Lei dos Juizados Especiais.

Os crimes contra a flora estão dispostos na seção segunda, onde o legislador tipifica as condutas delituosas praticadas contra as unidades de conservação, abrangendo aí as reservas biológicas, reservas ecológicas, estações ecológicas, parques nacionais, estaduais e municipais, florestas nacionais, estaduais e municipais, áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas ou outras a serem criadas pelo poder público.

As penas aplicadas aos crimes cometidos contra a flora também cabe o instituto da transação penal, ou da suspensão penal, previstos na Lei dos Juizados Especiais.

Nos crimes da seção terceira o legislador descreve as condutas delituosas praticadas contra aqueles que causem poluição, entre outros crimes ambientais. Nas penas aplicáveis, cabem, também, o instituto da transação penal ou suspensão do processo, previstos na Lei dos Juizados Especiais.

Na seção quarta, estão definidos os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, tipificando condutas delituosas praticadas contra bem público. As penas para os crimes contra o ordenamento urbano não ultrapassam um ano de detenção, passíveis portanto do benefício da transação penal. Já para os crimes contra o patrimônio cultural as penas mínimas são de um ano de reclusão, o que possibilitará a suspensão do processo.

Na seção quinta, estão dispostos os crimes contra a administração ambiental, onde são tipificadas condutas delituosas praticadas por funcionário público e por particular. Nesta seção, aplica-se, também, o instituto da suspensão do processo, e ainda da transação penal, previstos na Lei dos Juizados Especiais.

Por motivos de política criminal, que norteia a maioria das leis penais extravagantes, a ação penal dos tipos delituosos ambientais será pública incondicionada. Ou seja, caberá somente ao Ministério Público a sua proposição.

Na Lei de Crimes Ambientais estão definidas as sanções penais aplicáveis aos responsáveis pela ocorrência do dano ambiental, quais sejam: pena privativa de liberdade; pena restritiva de direito; e pena pecuniária/multa.

A pena privativa de liberdade (detenção e reclusão) é aquela em que o sujeito condenado deverá cumprir sua pena em regime penitenciário. Conforme consta no art. 33 do Código Penal brasileiro, há três espécies de regimes penitenciários: regime fechado, onde o indivíduo terá a execução de sua pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; regime semi-aberto, sendo a pena executada em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar, e regime aberto, no qual a pena executa-se em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Evidentemente que a pena privativa de liberdade tem aplicação restrita aos ilícitos penais praticados pelas pessoas físicas, as quais, inclusive, poderão se valer do pedido de suspensão condicional da pena - transação penal - quando a penalidade em caso de condenação não ultrapassar a três anos.

Dentre as penas alternativas à prisão, passíveis de aplicação, inseridas no art. 8º da Lei de Crimes Ambientais, destaca-se em cada inciso, como segue.

Prestação de serviços à comunidade - Sobre essa forma de apenamento prevê o art. 9º da Lei em estudo: “A prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação, e, no caso de dano da coisa particular, pública ou tombada, na restauração desta, se possível”.

Interdição temporária de direitos - Prevê o art. 10 da Lei de Crimes Ambientais, que:

As penas de interdição temporária de direito são a proibição de o condenado contratar com o Poder Público, de receber incentivos fiscais quaisquer outros benefícios, bem como de participar de licitações, pelo prazo de cinco anos, no caso de crimes dolosos, e de três anos, no de crimes culposos.

Entende Machado (2002, p. 588) que:

Do comando legal normalmente depreende-se que a limitação de contratação com o Poder Público não seria uma sanção de cunho penal, mas sim meramente administrativa. Há aqui uma proibição temporária de se transacionar com Poder Público e isso se fundamenta justamente porque o Estado tem a função de defender e zelar pelo meio ambiente, por força dos diplomas constitucionais e da própria função institucional do Estado de cuidar dos interesses difusos e coletivos. A restrição está para contratos públicos de qualquer forma.

Outra restrição imposta ao violador das normas ambientais está na vedação de receber benefícios de ordem fiscal ou não, pelo fundamento de não poder alocar recursos públicos para pessoas que violem os comandos penais ambientais. A licitação também será impedida pelo mesmo lapso temporal .

Suspensão parcial ou total de atividades - O art. 11 da Lei dos Crimes Ambientais prescreve que: “a suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às prescrições legais”.

As previsões legais mencionadas são os requisitos técnicos e funcionais mínimos que autorizem a realização da atividade que entra em contato com o meio ambiente.

A utilização de técnica ultrapassada, arcaica, incompatível com o padrão da normalidade poderá acarretar em riscos ao equilíbrio ambiental e ao próprio homem. Por isso o legislador resolveu inserir no rol das penas essa modalidade, justamente para reduzir a margem de riscos, que a atividade carregaria ao ecossistema.

Dependendo do material utilizado ou do dano advindo da atividade que lesionou o meio ambiente que dependerá de laudo técnico poderá se estabelecer a punição na suspensão parcial ou total, que ainda poderá se dar em sede de reincidência ou nos antecedentes de risco.

Prestação pecuniária - Com efeito leciona o art. 12 da Lei de Crimes Ambientais contra o meio ambiente:

A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social, de importância, fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a trezentos e sessenta salários mínimos. O valor pago

será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator.

Essa modalidade de pena alternativa consiste na reestruturação dos danos advindos do delito, por via de dinheiro, que poderá acalantar, e dependendo, recuperar os estragos causados no meio ambiente. Mas o importante é que essa questão financeira se torna ínfima em face a devastação ecológica que altera o equilíbrio bioestático e a cadeia alimentar, por exemplo, causando lesões de elevada gravidade a flora e à fauna, podendo muitas vezes o ilícito ambiental penal se tornar lucrativo.

Recolhimento domiciliar - diz o art. 13 da Lei de Crimes Ambientais que:

O recolhimento domiciliar baseia-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado, que deverá, sem vigilância, trabalhar, freqüentar curso ou exercer atividade autorizada, permanecendo recolhido nos dias e horários de folga em residência ou em qualquer local destinado a sua moradia habitual, conforme estabelecido na sentença condenatória.

Essa pena restritiva de direito está direcionada a recuperação ambiental. Entende Machado (2002, p.589) que esta é uma condenação de forma dúplice, restringindo a liberdade individual e impondo ao réu uma pena aberta, pois, não fixa uma atividade restrita e exclusiva a qual o mesmo deverá se sujeitar.

Como não há fixação legal, poderá o mesmo cumprir qualquer uma das modalidades, até mesmo alterar as atividades, pois o tipo silencia, e, ainda deverá se atentar ao cumprimento mais facilitado da pena, pois, persiste aqui o caráter reeducativo sobrepondo –se efetivamente ao punitivo.

A pena pecuniária ou multa aplicada pela autoridade administrativa é bem mais rigorosa do que aquela aplicada por autoridade judicial, que conforme previsão do artigo 18 da Lei de Crimes Ambientais diz que a multa será calculada segundo os critérios do Código Penal, podendo ser aumentada em até três vezes.

A Lei de Crimes Ambientais, atendendo dispositivo constitucional, regulamentou a incriminação da pessoa jurídica e a co-responsabilidade da pessoa física do diretor, administrador ou membro de órgão colegiado, que tenham causado danos ao meio ambiente. Autoriza o juiz utilizar do instituto da desconsideração da pessoa jurídica *disregard doctrine*, quando em detrimento da qualidade do meio ambiente houver abuso de direito, o que propiciará incriminar aquele que se esconde atrás de uma pessoa jurídica para praticar crimes ambientais.

Muito embora dito preceito já estivesse sido delineado na Constituição Federal de 1988, no parágrafo 3º, do art 225, foi a Lei de Crimes Ambientais que acabou por conferir aplicabilidade aos contornos jurídicos ali contidos. Ensina Requião (2002), que o que se pretende com a doutrina do *disregard* não é a anulação da personalidade jurídica em toda a sua extensão, mas apenas a declaração de sua ineficácia para determinado efeito, em caso concreto, em virtude do uso legítimo da personalidade ter sido desviado de sua legítima finalidade (abuso de direito) ou para prejudicar terceiros ou violar a lei.

No entender de Milaré (2000, p.92)

O intento do legislador, como se vê, foi punir o criminoso certo e não apenas o mais humilde – ou “pé-de-chinelo” do jargão popular. Sim, porque, via de regra, o verdadeiro delinqüente ecológico não é a pessoa física – o quitandeiro da esquina, por exemplo-, mas a pessoa jurídica que, quase sempre, busca o lucro com a finalidade precípua, e para o qual poucos interessam os prejuízos a curto e longo prazo causados à coletividade, bem como pouco importa que a saúde da população venha a sofrer com a poluição. É o que ocorre geralmente com os grandes grupos econômicos, os imponentes conglomerados industriais e por vezes – por que não dizer? – com o próprio Estado, tido este como um dos maiores poluidores por ocorrência de serviços e obras públicas sem controle.

É art. 3º, da Lei de Crimes Ambientais, que define que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto na lei, nos casos em que a infração venha ser cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse e benefício da sua entidade.

O parágrafo único do acima referido artigo estabelece que a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato, o que demonstra, segundo Shecaira (1998, p.3) “a adoção do sistema de dupla imputação. Através deste, a punição de um agente, individual ou coletivo, não permite deixar de lado a persecução daquele que concorreu para a realização do crime”.

Para que a pessoa jurídica possa ser responsabilizada pela prática de um crime ambiental, é necessário preencher os seguintes requisitos: que exista interesse ou benefício da empresa decorrente do ato, e que o ato lesivo ao meio ambiente seja praticado por uma pessoa deliberadamente. Exige-se, portanto que se demonstre que o resultado danoso decorra de uma conduta humana motivada por aquela decisão.

A responsabilidade penal da pessoa jurídica é uma realidade no mundo atual, sendo adotada por diversos países ao lado da tradicional responsabilidade individual, bem como das penalidades de caráter civil, tributário e administrativo. Já não pode causar estranheza a aceitação da responsabilidade penal dos entes coletivos.

Nessa perspectiva empresarial, segundo Sanchez (1999, p.22):

Los estudios sobre criminalidad de la empresa demuestran que resulta difícil reconducir la lesión a una decisión individual. Más bien suele ser fruto de un proceso de acumulación de un *management* defectuoso o de una determinada actitud, ética o filosofía empresarial. De hecho las posiciones más recientes que propugnan la responsabilidad de las personas jurídicas insisten en que el fundamento de la ‘culpabilidad de la corporación’ reside precisamente en esta actitud, ética o filosofía empresarial criminógena. Há surgido la necesidad político-criminal de luchar contra un determinado tipo de dirección, actitud, ética o filosofía empresarial que pone en peligro bienes jurídicos de gran relevancia social.

3.4.4.1 Crimes contra o patrimônio cultural

Interesse especial para o estudo tem os dispositivos constantes nos artigos 62 a 65 da Lei de Crimes Ambientais, que darão sustentação a esta tese, e assim, faz-se indispensável a sua análise

pormenorizada. Os mencionados artigos 62 e 63 tratam dos crimes contra o patrimônio cultural.

Tem-se:

Art. 62 Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I – bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

II – arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

A Constituição Federal, em seu já mencionado art. 216, define o que constitui o patrimônio cultural brasileiro, determinando que tanto o poder público quanto a comunidade tem o dever de protegê-lo, sob pena de punição na forma da lei.

No art. 62 da Lei de Crimes Ambientais, o objeto jurídico tutelado é primordialmente o patrimônio cultural, que compõe, também, o meio ambiente cultural. O mencionado artigo dispõe sobre a composição do patrimônio cultural do Brasil, exemplificado as formas mais gerais de expressão artística, histórica, arqueológica, entre outras.

Além disso, dispõe, em seus parágrafos, medidas que devem ser tomadas pelo poder público e pela sociedade para a garantia da preservação do patrimônio. É neste contexto que está a previsão do uso de norma do direito penal: parágrafo 4º do art. 216 da Constituição Federal “os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei”.

O tipo penal elenca dois incisos. O primeiro preocupa-se com o bem protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial. Seguindo a orientação do artigo 216 da Constituição Federal, o Estado pode utilizar-se, nestes casos, do tombamento, desapropriação, inventários, vigilância e registros.

Estas medidas visam proteger bens que possuem grande valor, por comporem o patrimônio cultural brasileiro, por isso, ao Estado cabe a prerrogativa de poder utilizar-se de interferências inclusive no direito de

propriedade. Na desapropriação, como o próprio nome indica (retirar a posse) é a tomada, pelo poder público, de imóvel que enseje o interesse social ou utilidade pública.

Pode ser utilizada, também, como forma de assegurar a preservação de algum bem de valor histórico, cultural, arqueológico, etc, mas não é o procedimento administrativo mais comumente realizado pelo poder estatal, que prefere o instituto do tombamento. O tombamento representa uma restrição parcial ao direito de propriedade pois impede que o bem tombado seja deteriorado, destruído ou, mesmo, alterado mas sem retirar a propriedade do eventual dono do imóvel.

Outro aspecto relevante neste dispositivo é sua abrangência sobre bens que compõem o patrimônio cultural, não somente bens materiais mas também bens imateriais como o folclore, a história, a musicalidade nacional, a tradição culinária, etc. Tudo isto, também deve ser preservado, cabendo ao poder público assegurar-se através de arquivamento, procedimento de inventários e outras formas, além de estimular que estas manifestações permaneçam vivas no cotidiano da nação.

Diferentemente do inciso primeiro, o segundo inciso elenca os bens protegidos, somente bens materiais: arquivos, registros, bibliotecas, museus, etc; mas não exclui a possibilidade de que a lei, ato administrativo ou decisão judicial inclua bens diversos nesta obrigatoriedade de proteção.

O bem protegido pode ser de propriedade de particular ou mesmo de um ente público. Este delito pode ser cometido por qualquer pessoa indistintamente, até mesmo por seu proprietário. O sujeito passivo imediato será o ente público competente para a proteção do bem (Estado, Município ou União) e, de forma mediata, toda a coletividade é atingida.

O bem jurídico tutelado é o patrimônio cultural, o chamado meio ambiente cultural. Trata-se de um crime de dano, pois o efeito lesivo concretiza-se com a exteriorização das ações destacadas no tipo – destruir, inutilizar ou deteriorar. Cuida-se de crime de múltipla ação (várias condutas); não importa se o

agente praticou uma única ou várias condutas ao mesmo tempo descritas no tipo penal: responderá por um só delito.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode cometer o crime que atingirá a comunidade, de maneira difusa.

Seguindo a orientação da própria Lei dos Crimes Ambientais, em seu artigo 26, a ação para apuração do delito será pública incondicionada; e o crime tentado é admitido, em tese. Aplica-se o instituto da suspensão do processo, previsto no art. 89 da Lei dos Juizados Especiais, se o crime for doloso, já que além da pena de multa, há a pena de reclusão de um a três anos, em relação ao *caput* e aos incisos I e II. Na forma culposa, o delito admite o instituto da transação penal, previsto no art. 76 da Lei dos Juizados Especiais, após prévia composição do dano ambiental, uma vez que a pena máxima é de um ano de detenção.

Comete infração administrativa quem pratica o mesmo fato típico previsto no art. 62, sob estudo. Neste caso será aplicada uma multa que pode variar de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), conforme disposto no art. 49 do Decreto 3.179/99, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O artigo seguinte, o art. 63, diz:

Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Não desconsiderando a importância da preservação do patrimônio cultural, protegido neste dispositivo devido ao elenco de bens com valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, o bem jurídico tutelado é o meio ambiente com ênfase no aspecto local, isto é, no ordenamento urbano, que é a

harmonia que deve existir na configuração do ambiente das cidades, referente aos aspectos estético(visual), sonoro, de salubridade, dentre outros.

Assim, bem jurídico tutelado é a preservação do patrimônio cultural. Trata-se de um crime de dano, pois o efeito lesivo concretiza-se com a exteriorização da ação destacada no tipo – alterar o aspecto, a aparência exterior. Sirvinskas (2002, p.209) entende que:

Alterar é modificar, mudar, falsificar, decompor, corromper ou desfigurar a edificação anterior, fazendo de tal maneira que se torne irreconhecível a edificação anterior. Isso não significa que não se possa alterar a edificação ou o local, mas tal procedimento deve ser autorizado pelo órgão competente.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode cometer o crime que atingirá a coletividade. Seguindo a orientação da própria lei dos crimes ambientais, em seu artigo 26, a ação para apuração do delito será pública incondicionada; e o crime tentado é admitido, em tese. Aplica-se o instituto da suspensão do processo, previsto no art. 89 da Lei dos Juizados Especiais. Além da pena de multa, há a pena de reclusão de um a três anos.

Comete infração administrativa quem pratica o mesmo fato típico previsto no art. 63, sob estudo. A multa aplicada, neste caso, poderá ser de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), conforme disposto no art. 50 do Decreto 3.179/99, que especifica as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

3.4.4.2 Os crimes contra o ordenamento urbano

Constantino (2002, p.214) diz que, por ordenamento urbano “entende-se a boa ordem que deve haver na relação entre o homem e o desenvolvimento racional das cidades, bem como a conservação de aspectos relevantes dos agrupamentos citadinos, respeitadas as regras do urbanismo.”

Os artigos 64 e 65 da Lei de Crimes Ambientais tratam dos delitos contra o ordenamento urbano. O crime previsto no art. 64 é uma inovação da

mencionada Lei, antes dela a construção irregular constituía apenas infração administrativa, passível de embargo ou demolição. Embora, no caso de omissão do Poder Executivo, o Judiciário podia ser chamado a intervir através de ação civil pública, proposta para tal fim.

Atualmente, sem prejuízo da atuação da autoridade administrativa ambiental, ou mesmo da reparação de ilícito civil, o fato é que o infrator pode responder pelo crime praticado, conforme disposto no art. 64:

Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Freitas (2000, p.206) assevera que:

A inovação veio em boa hora. Os abusos são incontáveis. Os grandes centros, em sua maioria, cresceram sem uma planificação mais séria com reduzidas áreas verdes e total desprezo pelas conseqüências de tal conduta no homem. As cidades litorâneas receberam, e ainda recebem em alguns casos, grandes edifícios sem a necessária estrutura e até mesmo sem sistema de esgoto. Cidades serranas vêm condomínios em total desacordo com o local. Tudo é feito em nome de um discutível progresso e com o inconfessado objetivo do lucro a qualquer custo.

O bem jurídico tutelado é a ampla proteção do meio ambiente. Proíbe-se a construção em locais de valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico (língua, raça, religião e cultura de um povo) ou monumental (locais de beleza rara).

A proteção material dá-se ao solo não edificável e o seu entorno. O solo em que se situam os locais de interesse especial não pode receber construções, bem como em seu entorno, ou seja, “o espaço físico necessário à harmonização entre o local protegido e a área que o circunda” (FREITAS, 2000, p.207).

Qualquer pessoa física ou jurídica pode cometer o crime que atingirá a coletividade. Também aqui, a ação penal é pública incondicionada. No

entanto, aplica-se o instituto da transação penal, previsto no art. 76 da Lei dos Juizados Especiais, após previa composição do dano ambiental, a pena cominada é a de detenção de no máximo um ano.

Comete infração administrativa quem pratica o mesmo fato típico previsto no art. 64, sob estudo, cuja multa poderá ser de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme disposto no art. 51 do Decreto nº 3.179/99, que trata das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

No art. 65 o bem tutelado é a proteção do patrimônio cultural público e privado urbano.

Pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de seis meses a um ano de detenção, e multa.

O ordenamento urbano, aqui, recebe defesa, de modo abrangente, contra agressões estéticas, uma vez que, o aspecto estético integra o meio ambiente cultural e portanto cabe ao poder público a tarefa de garanti-lo. Além disso, o dispositivo defende, singularmente, o patrimônio público ou privado.

Somente a pessoa física pode cometer o crime, e o sujeito passivo será a coletividade e o proprietário do bem. O objeto material é a edificação ou monumento urbano, público ou privado, bem como a coisa tombada em virtude de seu valor artístico, arqueológico ou histórico. A conduta punível é sujar propriedade pública ou propriedade, de qualquer forma, quer seja grafitando, pichando ou qualquer outro meio.

A ação penal é pública incondicionada, conforme disposto no art. 26 da Lei dos Crimes Ambientais. Aplica-se, também, neste caso, o instituto da transação penal, previsto no art. 76 da Lei dos Juizados Especiais, após previa composição do dano ambiental. A pena aplicada poderá ser de três meses

a um ano, podendo ser aumentada se ao to for realizado contra monumento ou coisa tombada.

Comete infração administrativa quem pratica o mesmo fato típico previsto no art. 65, sob estudo. A multa, prevista no art. 52 do Decreto 3.179/99 poderá ser de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Estes são alguns dos principais pontos a destacar na Lei de Crimes Ambientais, que define os crimes e as infrações administrativas contra o meio ambiente.

4. DAS CIDADES AO CAMPECHE

4.1 As cidades e o Ordenamento Jurídico

A Constituição Federal fundamenta-se em princípios de caráter humanista, ambiental e social, sendo inadmissível, portanto, a utilização indevida dos investimentos, em detrimento da função social que deverá orientar a disciplina da propriedade do solo urbano e as ações de política urbana.

As cidades são palco de grandes fatos e acontecimentos sociais, e sobre seu território travam-se relações jurídicas de diversas naturezas. Cabe destacar a cidade como próprio objeto da regulação jurídico normativa e observar as normas de caráter eminentemente urbanístico, que visam à manutenção do espaço e do solo, buscando vincular, em última análise, a sua sustentabilidade e legitimidade, à concretização dos objetivos da política urbana, previstos na Carta Magna e no Estatuto da Cidade.

Após a promulgação do Estatuto (Lei 10.257/2001) estão à disposição diversos instrumentos de caráter urbanístico, que possibilitam a redistribuição do acesso à cidade e o reequilíbrio dos interesses coletivos em oposição a interesses meramente individuais, ligados à propriedade e aos processos de acumulação de capital.

Souza (1978) diz que cidade é a somatória de gente, cultura e chão. Entretanto Silva (1997, p.20) diz que o conceito jurídico de cidade se expressa através de algumas normas positivadas e pela doutrina. Assevera que:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político – administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.

4. 2 Considerações sobre Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico forma um sistema e no topo dessa ordem estão os preceitos constitucionais, seguindo a norma federal que estabelece as diretrizes para todas as demais, e as normas estaduais que interferem nas diversas legislações municipais, dentro de seu território.

Da mesma forma que as normas de caráter federal, pertinentes ao desenvolvimento urbano, têm limites de aplicabilidade e alcance material, as normas estaduais também o terão, devendo ser resguardada a competência municipal reservada pela Constituição Federal com destaque.

A Constituição Federal delegou ao Município a competência para legislar em matéria de urbanismo, ainda assim, a competência Estadual para os assuntos urbanísticos pode ser enfatizada, uma vez que, pela própria dimensão territorial brasileira, cada Estado–membro apresenta suas peculiaridades culturais, físicas, econômicas e sociais, frutos de diversos elementos.

Destarte a legislação urbanística estadual é fruto da demanda regionalizada de cada ente federal e deve ser promovida, principalmente no que trata do planejamento urbano envolvendo os diversos entes municipais para um confronto com a realidade expansionista das cidades.

A conformação urbana, propriamente dita, não cabe ao Estado – membro, mas sim, ao município no exercício da função urbanística de efeito direto e concreto. Os Estados tem a competência de complementar a legislação urbanística federal, inspirando-se na realidade regional.

Vale lembrar que, de acordo com o disposto no parágrafo 3º do artigo 24 da Constituição Federal, os Estados-membros poderão editar normas sobre o Direito Urbanístico, mesmo na ausência de legislação federal. Nesse caso, a legislação estadual submeter-se-ia ao crivo constitucional, assegurada, ainda, a autonomia municipal.

Apesar de sua atuação condicionada ao regime urbanístico federal, ao Estado–membro ficam reservadas competências que refletem

diretamente no contexto urbano, bem como na aplicação dos princípios da ordem urbanística, consolidados a partir da vigência do Estatuto da Cidade.

Ainda que não se apresente como ente governamental competente para a conformação do conteúdo de função social da propriedade, o papel do Estado-membro é de destacada relevância no que se refere à instituição de novos municípios, bem como no estabelecimento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme disposto no §3º, art. 25, Constituição Federal e inciso II, art. 4º, inciso II, art. 41 e art. 45, do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade dispõe como instrumento de interferência urbanística de competência do Estado-Membro, o planejamento das regiões metropolitanas. O plano regional metropolitano, condiciona, assim, a política urbana a ser implementada pelos municípios que lhe compõem.

No Brasil, a resposta para as questões metropolitanas depende da normatização de cada Estado-membro. A Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece fatores e requisitos a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Por delegação da Constituição Federal coube aos municípios estabelecer as diretrizes de ordenamento das cidades.

4. 3 Origens das Cidades

A trajetória do fenômeno urbano pode fornecer algumas informações relevantes para o entendimento do processo atual. A organização das cidades está ligada ao que chamamos de civilização.

Fustel de Coulanges (1999) assevera que durante séculos a família foi a única forma de sociedade de que se tem notícias e que a idéia de sociedade e religião desenvolveram-se simultaneamente. Para o autor cidade não é um conjunto de indivíduos, mas sim a confederação de vários grupos, constituídos antes dela.

Para Fustel de Coulanges (1999, p.114-115):

Cidade e *urbe* não eram palavras sinônimas entre os antigos. A cidade era associação religiosa e política das famílias e das tribos; a *urbe* era o local da reunião, o domicílio e, sobretudo o santuário dessa associação.

É preciso que não façamos das cidades antigas a idéia que nos transmitem as cidades que vemos construídas atualmente. Constroem-se algumas casas e tem-se um povoado; o número de casa aumenta e tem-se uma *urbe*. Uma *urbe* para os antigos não se formava passo a passo ao longo do tempo mediante o lento aumento do número de homens e de construções. Fundava-se uma *urbe* de uma só vez, inteira, num só dia. Mas era necessário que a cidade fosse construída, primeiramente, sendo ela a obra mais difícil e em geral a mais longa.

Assevera Palen (1975) que o mundo contemporâneo, preocupado com os problemas urbanos, esquece que as cidades, da forma que são atualmente, são um invenção social relativamente recente, e que a urbanização da população está ainda mais próxima, pois, somente nos últimos 200 anos é que ocorreu uma rápida transformação de um mundo rural para um mundo urbano.

Somente através dos historiadores e dos arqueólogos foi possível traçar a trajetória das cidades. Mumford (1988, p.55) descreveu o problema da seguinte forma:

Cinco mil anos de história urbana e talvez um período semelhante de história proto-urbana estão dispersos por uma dúzia de locais apenas parcialmente explorados. Os grandes marcos urbanos de Ur, Nippur, Uruk, Tebas, Heliópolis, Assur, Nínive, Babilônia, cobrem um período de três mil anos, cujo imenso vazio não podemos esperar preencher com um punhado de monumentos e algumas centenas de páginas de registros escritos.

Antes que a formação urbana pudesse acontecer foi indispensável que a região agrícola fosse capaz de produzir excedentes, para possibilitar a ocupação da mão de obra, que estava ociosa na produção de outros tipos de bens. Palen (1975) sugere que, no princípio, o tamanho da população urbana estava diretamente relacionado à eficiência dos agricultores.

Com a divisão do trabalho foram-se configurando hábitos geradores de uma cultura mais elaborada. Na pré-história humana, no paleolítico, mesolítico e período neolítico descreve-se a organização de uma

comunidade com características urbanas, as aldeias. Porém é relevante ressaltar sua preparação nos períodos anteriores, ou seja, as atividades de caça e coleta começavam a determinar os locais mais apropriados e muito possivelmente determinaram o sítio inicial.

A origem da cidade é tema de discussão entre duas possíveis hipóteses. Uma argumenta seu desenvolvimento a partir da próto-cidade e outra a partir da idade dos metais. A primeira encontra refutação na própria localização dos sítios pré-históricos (cimo de morros), fator dificultante ao transporte da colheita. A segunda, mais aceita, admite a descoberta do uso dos metais como diferencial importante na dominação das populações agrícolas, ainda usuárias de armas de pedra.

Surgem as trocas entre estas duas classes: o trabalho subserviente e os tributos pagos pelos povos agrícolas aos descendentes dos pastores em troca da proteção militar. Contudo, a assincronia da disponibilidade de determinados produtos forçou a representação simbólica dos acordos de troca, os quais eram representados através de signos por pessoas conhecidas como escribas.

A diferenciação do trabalho não parou mais. Surgiram, além de agricultores e soldados, os sacerdotes, os artesãos, comerciantes entre outros. Todos eram atraídos por estes locais consolidados como postos de troca, os quais iniciaram seu processo de crescimento.

A pré-história humana tem seu final marcado pela instituição deste fenômeno social: a cidade. Responsável por novas técnicas de dominação mas também pela organização da produção através da especialização do trabalho.

É através dela que se inicia o aperfeiçoamento do poder militar, utilizando o artesanato urbano na fabricação de armas, da profissionalização dos soldados e, a partir daí, o ensejo de dominar territórios próximos. A cidade também inaugura um novo modelo de organização, baseado em critérios técnicos de necessidade e utilidade.

4.3.1 A cidade na Antigüidade

O uso dos rios como meio de transportes encorajou a concentração urbana. Admitem-se, assim, as regiões do vale do rio Nilo no Egito, e dos rios Tigre e Eufrates na Mesopotâmia como berços da civilização urbana ocidental. A proximidade dos rios tornou possível melhorar a agricultura, por meio da irrigação, facilitou o transporte, abrindo opções de comércio com outros agrupamentos possibilitando sua existência ao longo do tempo, característica ausente na aldeia neolítica, que depois de esgotado o uso do solo fixava-se em outro lugar.

Diversas particularidades em várias cidades antigas inundam a imaginação acerca do desenvolvimento alcançado. As pirâmides egípcias, os jardins suspensos da Babilônia, traçados urbanos refinados no Paquistão, dentre outros. Entretanto, através da história constata-se que a cidade antiga foi privilégio dos dirigentes e eles assim a materializaram na execução de grandes palácios, templos e mausoléus.

Childe (*apud* FERRARI, 1988), indica dez características que, na sua opinião, definem a formação urbana. São elas:

- 1) moradia permanente em densas aglomerações;
- 2) funções especializadas fora da agricultura;
- 3) impostos e acumulação de capital;
- 4) edifícios públicos;
- 5) uma classe de governantes;
- 6) a técnica escrita;
- 7) o aparecimento das ciências da aritmética, geometria e astronomia;
- 8) expressão artística;
- 9) comércio;
- 10) substituição do parentesco por residência como requisito para pertencer à comunidade.

Nem todas as civilizações tiveram escrita, mas de qualquer forma a lista é útil, pois ajuda a definir as características de uma cidade, na antiguidade. Essas cidades eram bem pequenas se comparadas aos padrões atuais. Mesmo as maiores eram pouco mais do que aldeias.

Durante muito tempo os templos foram as instituições mais importantes e mais complexas das cidades, revelando que os sacerdotes foram os primeiros a se libertarem do trabalho. Os templos serviam também para armazenar a colheita excedente. Em grau de importância tem-se, em seguida o militarismo, que contribui para o avanço tecnológico. De uma classe guerreira para a nobreza foi simples e a estratificação de classes sociais foi se sedimentando, o que pode ser constatado pela disparidade na riqueza dos túmulos.

Os fatores ambientais foram relevantes nas formações das cidades antigas. Os movimentos migratórios de diversos povos antigos, suas relações comerciais e de guerra irão gerar o desenvolvimento de outros locais urbanos importantes. Atenas é encarada por muitos como a glória do urbanismo antigo.

4.3.1.1 Atenas

A cidade de Atenas cresceu voltada para o mar. A pouca fertilidade de seu solo tornava indispensável a busca de suprimentos externos, e o fato de ser cercada de montanhas dificultava o transporte e as comunicações com o interior.

As cidades gregas tinham praticamente a mesma configuração, foram construídas com a defesa de seu território em mente. Os muros eram construídos em torno de uma colina fortificada, chamada acrópole. Todos os edifícios importantes ficavam dentro dos muros, enquanto as casas, a não ser as dos mais ricos, ficavam fora dos muros da cidade.

Hipódamo, considerado o primeiro urbanista projetou um sistema de ruas do porto de Atenas, com a forma de um tabuleiro de xadrez, embora, na prática, as ruas de Atenas não fossem tão regulares (PALEN, 1975).

A cidade de Atenas, foi importante expoente do mundo grego, mas pouco do gênio de seu povo foi aplicado em planejamento urbano e

administração municipal. O povo morava em casas pequenas e amontoadas e as ruas, em geral, não passavam de vielas sujas e estreitas.

Apesar do que, a cidade de Atenas abrigava entre seus habitantes os três pensadores de grande destaque à cultura ocidental: Sócrates, Platão e Aristóteles. Foram eles os primeiros a empreender uma reflexão urbanística mais apurada. Estavam convencidos de que a qualidade do governo dependia diretamente do tamanho da cidade. Importante ressaltar que os gregos preferiam as cidades pequenas.

Platão, discípulo de Sócrates, e que consolidou boa parte do seu pensamento, expõe a necessidade da escolha do sítio balizada por critérios de salubridade, vantagens econômicas, dentre outros. Ele chega a fixar o número ideal de habitantes em torno de cinco mil. Outro conselho de Platão é a ausência de pontos fortificados, sob a argumentação de desencorajar os cidadãos.

Aristóteles esteve mais preocupado com o concreto. Para ele o sítio escolhido deve ser salubre e de fácil abastecimento e além disso deve tirar partido de particularidades marítimas ou camponesas. Defende a presença das fortificações e a espacialização de áreas urbanas em funções específicas: comercial ou artesanal, residencial, administrativa, religiosa.

Aristóteles defende a criação de duas praças, uma destinada ao público e outra ao comércio; imagina as ruas retas e regulares com uma configuração que não dificulte o deslocamento para a defesa. No que se refere ao número de habitantes, embora não fosse tão específico quanto Platão, também defendia a idéia de cidades com poucos habitantes.

Aristóteles estava convencido de ter sido atingido todo o progresso material do homem, portanto, restava a dedicação ao corpo e ao espírito. Weber (*apud* PALEN, 1975, p.38) caracterizou as cidades-estados da Grécia, quando escreveu que “o habitante das cidades da antiguidade era um semicamponês”.

4.3.1.2 Roma

A organização romana, cuja influência circundou o Mediterrâneo, é exemplo ao mundo contemporâneo. Não só foi capaz de manter uma estrutura urbana sem precedentes históricos, como melhorar e desenvolver tecnologias vitais às cidades, o que permitiu aos romanos organizar, administrar e governar um império que continha várias cidades com mais de 200.000 mil habitantes (GIBBON, *apud* PALEN, 1975).

Os acampamentos militares deram origem a várias cidades provincianas como Paris, Viena, Londres, dentre outras, e devido a sua origem comum, as cidades que os romanos construíram eram todas muito parecidas. As cidades possuíam assim a forma de um quadrado ou retângulo. Apesar de possuírem este rígido sistema geométrico, havia, entre os planejadores romanos, o consenso de adaptação urbana ao sítio de implantação, pois este esquema rígido sucumbia em topografias.

A civilização romana conhece três períodos políticos distintos: a monarquia, a república e o império. O período monárquico é praticamente caracterizado pela formação das bases da cultura latina, onde participaram ativamente os etruscos do norte e os gregos do sul. O alfabeto latino, adaptado a partir do grego, dispersou-se pelo domínio romano, chegando até os dias atuais.

A república foi marcada por lutas entre patrícios (membros de famílias abastadas) e plebeus (cidadãos simples) na composição de cargos políticos, anteriormente desfrutados apenas por patrícios. Também durante este período Roma foi saqueada por outros povos e, recuperando-se, empreendeu um expansionismo que se estendia desde o interior até o Mediterrâneo. A codificação do direito consuetudinário romano nas leis das Doze Tábuas permitiu um maior controle jurídico nos territórios conquistados (PALEN, 1975).

Roma exportava idéias, como o direito, o governo e a engenharia romana e assim controlava o interior, mas importava bens de primeira necessidade. Roma tornou-se, assim, uma grande cidade parasita, importadora

ainda de mercadorias de luxo e especiarias orientais, alimentos e escravos de todo o imenso território colonial.

O império se instaura no mundo romano quando, depois de um longo período de lutas civis, desejava-se a paz. O imperador detinha o poder absoluto e enfrentava pouca oposição com uma aristocracia exausta e debilitada. A palavra império, descendente de *imperium* designava o poder moral concedido a um general vitorioso, separando assim o termo do sistema monárquico.

Foi um período de expansão territorial, melhorias urbanas e comerciais. Havia um bom funcionamento do sistema econômico, uma paz relativa em quase todas as províncias e ausência de inimigos capazes de enfrentar o poderio de Roma. As diferenças culturais e sociais entre as cidades e as zonas rurais que as cercavam eram enormes, mas nunca houve uma tentativa de diminuí-las.

O aumento crescente nos impostos incentivou a desocupação das cidades desencadeando sua decadência e deixando o império sem sua base social. Houve um retorno à autarquia, decadência no comércio e dificuldades de navegação. Os grandes proprietários rurais retornaram aos campos onde se encontravam mais protegidos do assédio do fisco imperial e, em função do enfraquecimento do poder do Estado, começaram a organizar pequenos exércitos privados e a administrar a justiça em seus domínios.

A última tentativa de manutenção do império foi a sua divisão em duas partes, uma no Oriente e outra no Ocidente. A parte oriental conservou uma maior vitalidade demográfica e econômica, por mais algum tempo, enquanto a ocidental, na qual diversos povos bárbaros efetuavam incursões, se decompôs com rapidez.

Após a queda de Roma, a Europa Ocidental entra em um período de constantes combates. É o início do período Medieval. Durante os séculos conhecidos como Idade das Trevas, Roma encolheu até reduzir-se a uma simples vila e somente no século dezenove foi que a Europa voltou a ter cidades tão grandes como as do Império Romano.

4.3.2 Urbanização na Idade Média

A queda do Império romano no século V d.C. marcou o desaparecimento das cidades na Europa ocidental por um período de mais de 600 anos. A crise urbana desencadeada pela ausência de poder político, pela decadência econômica e pelas conseqüentes invasões bárbaras, fez os habitantes procurarem abrigo atrás de muralhas construídas à pressas. A aristocracia, por sua vez, buscou refúgio em seus domínios rurais.

A queda de Roma significava que cada localidade estava isolada e que tinha que se tornar auto-suficiente, instaurando novo modo de vida na Idade Média. As cidades, agora fechadas em muros, vivem um período de regressão econômica e social; as poucas que conseguiram sobreviver eram controladas pela Igreja, cuja residência episcopal e funcional do clero garantia alguma atividade artesanal e mercantil.

A grande maioria do povo acaba por retornar a vida rural e nobres locais ofereceram proteção aos camponeses da região, em troca da submissão. A base política do sistema feudal, ao contrário do período romano era rural e não urbana. Seu centro não era a cidade, mas um castelo.

Durante os séculos IX d.C. e X d.C., as invasões intensificaram-se novamente e as cidades transformaram-se em um tipo de fortaleza, destinadas a abrigar as populações fronteiriças em caso de ataque. Cessando as invasões, assistiu-se a um forte crescimento demográfico amparado pelo aperfeiçoamento de técnicas agrícolas. Este período de explosão urbana inicia-se no séc. XI d.C. e prossegue até o final da Idade Média, sendo caracterizado sobretudo pela retomada da produção e do comércio e pela obtenção de uma certa autonomia de alguns habitantes em relação a seus senhores (PALEN, 1975).

O capital comercial se expande, intensificam-se as feiras, que se instalam fora dos muros das cidades, formando os subúrbios medievais e no século XIII os mercadores já estava sendo aceitos pelos nobres e desempenhavam um papel importante nas cidades.

Os novos bairros seguem uma criação espontânea e os arruamentos irregulares refletem velhas trilhas agrícolas ou a topografia do sítio. Estas aglomerações desenvolvem-se ao longo de rios ou ao redor de edificações imponentes (castelos, monastérios e igrejas).

A grande característica urbana do período medieval era a segurança, manifestada na construção de grandes muralhas e no cuidado com o abastecimento de água. Suas fontes deveriam estar intramuros, pois aquedutos poderiam ser cortados ou a água transportada envenenada.

Um aspecto importante na cidade medieval é sua heterogeneidade. Pode-se sugerir até uma certa especialização dos bairros, bem caracterizada no estabelecimento de determinados ofícios, onde a alocação de profissões como açougueiro e caldeireiro são determinadas pelas autoridades locais.

As cidades medievais às vezes se organizavam em torno de uma atividade, de uma técnica, de um produto, mas a maioria delas teve seu crescimento econômico graças as atividades comerciais e financeiras, tais como Veneza, Milão, Colônia, Marselha, dentre outras (PALEN, 1975).

A partir do séc. XIV, sobretudo na Itália, surge uma forte preocupação estética, materializada na imposição de utilizarem-se determinados materiais nas fachadas. A cidade do final da Idade Média é especialmente burguesa, cujos planos refletiam os interesses de clérigos, senhores feudais ou mercadores. A peste deu o golpe de misericórdia no sistema feudal. O fim deste período histórico é caracterizado pela formação das monarquias e expansão da prática mercantilista.

4.3.3 Os tempos modernos

O movimento de retorno ao período da civilização clássica, a Renascença, foi responsável por mudanças culturais, sociais e religiosas, principalmente durante os séculos XVI e XVII. A volta do interesse pelo estilo clássico teve profunda influência sobre a arquitetura da época, tanto pública como

privada. Talento como o de Leonardo da Vinci foi utilizado para embelezamento das cidades e trabalhos de planejamento urbano. Ao invés de simplesmente se construir ao acaso, as cidades-Estados, mais prósperas, contratavam arquitetos para planejar as construções.

A construção de estradas e de canais facilitou o escoamento das safras, que aumentavam dia a dia. Entretanto ao mesmo tempo em que as inovações agrícolas estavam aumentando a produtividade e reduzindo a população rural, novas invenções estavam possibilitando o início da industrialização e conseqüente aumento da migração do campo para as cidades.

O rápido aumento da população e da produção não se traduziu, entretanto, em melhoria das condições de vida na cidade, morriam mais pessoas do que nasciam e se as cidades aumentavam era devido a migração das zonas rurais.

O sistema mercantilista se expande, sobretudo a partir da reforma luterana que não considera o sistema de juros condenável. Contudo, este sistema inicia o processo de formação de uma mão-de-obra assalariada, composta por artesãos sem condições de absorver em seu tipo de negócio esta nova prática comercial.

Contribuiu também para o fortalecimento do mercantilismo a descoberta de metais preciosos nas Américas. Estavam lançadas as bases do regime capitalista.

4.3.4 A cidade capitalista

A revolução industrial está situada mais ou menos entre os anos 1670 e 1830, período da arte ainda neoclássica. No decorrer dos séculos XVIII e XIX, diversas invenções e descobertas irão favorecer o aparecimento do industrialismo como forma privilegiada de desenvolvimento do capitalismo. Além da Idade da Máquina, como ficou conhecido este período, outros elementos contribuíram para apoiar o novo sistema: o capital usurário e comercial, grande quantidade de mão-de-obra disponível e mercado consumidor.

Com a produção de bens, centralizada em grandes indústrias, inicia-se um processo de explosão do crescimento urbano. As indústrias se instalavam no interior das cidades a fim de aproveitar a proximidade com a mão-de-obra. A cidade passou a ser o centro da produção pela primeira vez na História.

O espaço urbano assim caracterizado serviu tanto à produção quanto ao consumo, segmentando regiões em áreas especializadas – uma espécie de zoneamento. Assim, determinados espaços eram industriais, outros comerciais e outros ainda residenciais. E, dentro dos espaços residenciais, ainda havia uma segregação entre áreas de alto padrão e outras de médio ou baixo padrão.

A cidade materializava a injustiça social existente entre os trabalhadores, os quais residiam em favelas centrais ou cortiços, e os proprietários dos meios de produção, os burgueses, moradores dos bairros residenciais mais qualificados.

A partir Revolução Industrial os efeitos da concentração humana em um mesmo espaço ganharam dimensões preocupantes, exigindo dos estudiosos um empenho sem precedentes na busca de resolvê-los. Estavam expostos problemas de toda ordem: desde o afastamento das habitações até os problemas urbanos de circulação e salubridade.

4.3.5 A cidade atual

Hoje, em uma situação sócio-histórica e econômica bem diferente, a cidade encontra-se novamente em uma tentativa de adaptação. Agora a preocupação não é mais definir locais onde se desenvolverão funções específicas da lógica industrial, mas acima de tudo descobrir a interconexão das operações da nova lógica produtiva, de base informacional, a qual dispensa os lugares e inaugura, com a volatilidade de seu padrão de operações, um novo desafio ao planejamento.

Castells (1999), sintetizando alguns pontos de interesse, diz que a nova economia está baseada em centros de controle capazes de coordenar, inovar e gerenciar atividades interligadas das empresas conectadas em rede. O reflexo espacial desta lógica tem sido a localização destes serviços em áreas metropolitanas das principais cidades mundiais, favorecendo camadas dos centros urbanos com funções de nível mais alto, tanto em poder quanto em qualificação.

Assim começa a ser configurada uma cidade global, descrita como um processo, capaz de conectar estes serviços, os centros produtores e os mercados em uma rede global com intensidade e escala diferentes. Poder-se-ia especular sobre uma nova racionalidade nos aspectos de hierarquia urbana, cujas grandes cidades podem vir a perder seu papel de referência (SASSEN, 1991).

Essa tendência, segundo Castells (1999), desenvolverá as megacidades, que são aglomerações com mais de 10 milhões de habitantes e se constituem nos nós da nova economia concentrando: funções direcionais, produtivas e administrativas do planeta; controle da mídia; a presença da política e do poder; e, a capacidade de criar e difundir mensagens.

No entanto, o progresso recente tem aumentado a distância entre privilegiados e excluídos, embora importa reforçar que, apesar da distribuição das tecnologias não ser síncrona a todos os grupos urbanos, a sua inclusão na rotina dos habitantes tem melhorado consideravelmente as condições de vida da população.

4.4 Cidades no Brasil

A Revolução Industrial indubitavelmente marcou o início de grande concentração de atividades de manufatura em algumas cidades cuja população cresceu explosivamente. A época, em voltas do Século XVIII, o Brasil ainda submetia-se a Portugal, sem grandes normativas de caráter jusurbanístico próprias, uma vez que se utilizava da legislação imposta por Portugal.

Após a independência do Brasil e a após a evolução industrial, verificada nos anos que seguiram, formaram-se as primeiras cidades, verificando-se, nesse momento, que a referência econômica deslocava-se progressivamente do meio rural, para se concentrar na produção de bens e serviços.

O ano de 1888, quando do fim da escravidão, foi decisivo no processo de urbanização. Neste momento, sob o lema positivista de ordem e progresso, teve início o processo de industrialização e urbanização brasileiro. Acreditava-se estar no rumo certo para o desenvolvimento independente dos séculos de dominação oligárquica que marcaram a história do país até então.

Entretanto, o processo de urbanização brasileiro se deu, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo, ou política do favor, e pela aplicação arbitrária da lei.

Atualmente, as cidades com perfil industrial tendem a converter-se em metrópoles de sistemas sócio-econômicos organizados espacialmente para articular economias regionais, nacionais e, mesmo, internacionais. A rapidez com que se processam o crescimento demográfico é muito superior ao nível de investimentos urbanos realizados pelo poder Público.

De fato, como entende Alva (*apud* GUARRARI, 1997, p.67):

A máquina infernal de um crescimento econômico cegamente quantitativo, descuidado de suas conseqüências humanas e ecológicas e situado sob o domínio exclusivo da economia do lucro e do neoliberalismo, deve dar lugar a um novo tipo de desenvolvimento qualitativo, que reabilite a singularidade e a complexidade dos objetos do desejo humano.

No final do século XX a imagem das cidades brasileiras estava associada à violência, poluição, crianças abandonadas, tráfego caótico, enchentes, entre outros males. O processo de urbanização, marcadamente desigual, propiciou uma grande concentração espacial de pobreza, que atualmente atinge a todas as cidades brasileiras.

Em decorrência às preocupações com o acelerado processo de urbanização, com a necessidade de disciplinamento espacial do surto industrial existente e com as seqüelas sócio-demográficas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, é aprovado após, onze anos de discussão o Estatuto da Cidade.

4.5 A Cidade de Florianópolis

Situada na região Sul do Brasil, na costa leste do Estado de Santa Catarina, a cidade de Florianópolis tem como principal aspecto a insularidade, sendo a pequena parte continental o principal ponto de ligação com a região conurbada. A cidade está dividida entre o continente e a Ilha de Santa Catarina (CECCA,1996).

A parte insular é caracterizada por um relevo irregular e por uma costa bastante recortada, que, com suas 42 praias, tornou a cidade internacionalmente conhecida. A ligação com o continente ocorre através de duas pontes. O transporte marítimo ocorre apenas por particulares. Florianópolis é a única capital brasileira que não possui a maior população do Estado.

4.5.1 Aspectos históricos

Os primeiros habitantes da região de Florianópolis foram os índios Tupis-Guaranis. Praticavam a agricultura, mas tinham na pesca e coleta de moluscos as atividades básicas para sua subsistência. Os indícios de sua presença encontram-se nos sambaquis e sítios arqueológicos cujos registros mais antigos datam de 4.500 A.C. (ROHR,1977).

Para os índios Carijós, habitantes de Florianópolis, desde o seu início, a Ilha em que se situa a cidade de Florianópolis se chamava “Meiembipe”, que significa na língua Tupi-Guarani, no dizer de Pauli (1973), “montanha ao longo do canal”.

Já no início do século XVI, embarcações que demandavam à Bacia do Prata aportavam na Ilha de Santa Catarina para abastecerem-se de água e víveres. Entretanto, somente por volta de 1675 é que o bandeirante paulista Francisco Dias Velho, junto com sua família e agregados, dá início à povoação da ilha com a fundação da freguesia de Nossa Senhora do Desterro, sendo o segundo núcleo de povoamento mais antigo do Estado, ainda fazendo parte da vila de Laguna, desempenhando importante papel político na colonização da região (CARUSO, 1983).

A partir desta data intensifica-se o fluxo de paulistas e vicentistas, que ocupam vários outros pontos do litoral. Em 1726, Nossa Senhora do Desterro é elevada à categoria de vila, a partir de seu desmembramento de Laguna. A ilha de Santa Catarina, por sua invejável posição estratégica como vanguarda dos domínios portugueses no Brasil meridional, passa a ser ocupada militarmente a partir de 1737, quando começam a serem erigidas as fortalezas necessárias à defesa do seu território (CABRAL, 1979).

A Capitania de Santa Catarina foi criada em 1738 e teve Desterro como a sua capital. Esse fato resultou num importante passo na ocupação da ilha. Com a ocupação, tiveram prosperidade a agricultura e a indústria manufatureira de algodão e linho. Também o incentivo à imigração de portugueses do arquipélago dos Açores teve um papel significativo no aumento da população; entre 1748 e 1756 desembarcaram na Ilha cerca de seis mil açorianos (PIAZZA, 1991).

Com o advento da República (1889), as resistências locais ao novo governo provocaram um distanciamento do governo central e a diminuição dos seus investimentos. A vitória das forças comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto, determinou em 1894 a mudança do nome da cidade para Florianópolis, em homenagem a este oficial, pela Lei 111/94, sancionada pelo então Governador do Estado Hercílio Luz.

No século XX, a partir dos anos 20, sobretudo com a construção da ponte pênsil (Hercílio Luz) em 1926, bem como a instalação do aeroporto, inicia-se o período de decadência portuária. Outras obras na estrutura urbana

buscavam reforçar o significado simbólico de capital do Estado, entre elas: a avenida Hercílio Luz, a pavimentação de ruas, obras de abastecimento de águas e coleta de esgotos, entre outras (CARUSO, 1983).

Na década de 30 a atividade comercial sede lugar ao setor público, motivada em grande medida pela decadência portuária e à melhorias na infra-estrutura urbana. O movimento moderno, que se expande neste período, motiva o rompimento com o passado e com a história marcadamente nacional.

As três décadas seguintes vão assistir a um novo surto de crescimento, sobretudo devido à expansão das repartições públicas e do funcionalismo. A sociedade brasileira se transforma radicalmente a partir dos anos 60. Neste período, Florianópolis recebe uma série de instituições, entre elas a Universidade Federal, repartições federais e estaduais, ampliando o mercado interno e gerando um processo de crescimento em cadeia da economia urbana.

A cidade de Florianópolis, a partir dos anos 80, submeteu-se a um vertiginoso processo de ocupação urbana que, inicialmente, passou ao largo de qualquer planejamento urbano significativo. A ocupação desordenada dos espaços, mesmo com a existência de planos diretores, causou danos irreversíveis ao meio ambiente, diminuindo a qualidade de vida e preocupando a população local (SUGAI, 2002).

4.5.2 Geografia de Florianópolis

A Ilha de Santa Catarina tem uma forma alongada no sentido norte/sul, com uma média de 54 km por 18 km. Florianópolis está cercada por mais de 30 ilhotas. A área do relevo, voltada para o continente (costa oeste), apresenta abundância de planícies, onde aparecem os mangues. Do outro lado do Atlântico, o declive é mais íngreme e proporciona a acumulação de areia com dunas e praias muito extensas (CECCA, 1996).

O município de Florianópolis está localizado entre os paralelos de 27°10' e 27°50' de latitude sul, e entre os meridianos de 48°25' e 48°35' de longitude a oeste de Greenwich. Numa área total de 451 km², o município está

dividido em duas porções de terra: uma localizada na área continental, com 12,1 km², e a outra - a própria Ilha de Santa Catarina, que possui uma área de 438,90 km². Seu contorno é bastante irregular, composto de baías, pontas e enseadas (HERRMANN, 1991).

A ligação entre a Ilha e o continente se faz através de duas pontes: Colombo Sales e Pedro Ivo Campos, visto que a histórica Ponte Hercílio Luz está desativada. Sua costa, composta por 172 km de extensão, é repleta de praias, costões, restingas, manguezais e dunas. A morfologia da Ilha é descontínua, formada por cristas montanhosas, que chegam a alcançar 532 metros de altitude no morro do Ribeirão da Ilha, e terrenos sedimentados de formação recente, compondo as planícies litorâneas.

O clima de Florianópolis é ameno, classificado como mesotérmico úmido, sem estação seca, e as mudanças do tempo dependem da Massa Tropical Atlântica (primavera e verão) e da Massa Polar Atlântica (outono e inverno). Os ventos predominantes são Nordeste e Sul e a temperatura média anual é de 20,4 graus, com a máxima atingindo 40 graus e a mínima de 3 graus (CARUSO JR, 1999).

A hidrografia caracteriza-se pela inexistência de bacias bem definidas, fraca capacidade de escoamento da rede de drenagem e a ausência de mananciais vigorosos. Ainda assim, destacam-se seis bacias: Ratones, Saco Grande, Lagoa da Conceição, Itacorubi, Rio Tavares e Lagoa do Peri (AGENDA 21LOCAL, 2000).

4.5.3 Aspectos ecológicos

Dentre os principais ecossistemas do município de Florianópolis destaca-se as baías, manguezais, restingas, dunas, lagunas, florestas e ilhas, conforme se apresenta a seguir.

4.5.3.1 Baías

A Ilha de Santa Catarina é separada do continente por um corpo d'água denominado baía de Florianópolis, conhecidas por baía Sul e baía Norte segundo sua localização em relação as pontes. A baía de Florianópolis possui uma área superficial de 430 km², 50 km de comprimento e uma profundidade média de 3,2 m; sendo que suas duas partes, norte e sul, se comunicam através de um canal com aproximadamente 550 m de largura e 21 m de profundidade. Ambas as partes, baía Norte e baía Sul, são ligadas ao Oceano Atlântico por um canal de 31m e 10m de profundidade respectivamente (CARUSO,1999).

As baías Norte e Sul recebem contribuição de águas doces provenientes de bacias hidrográficas tanto insulares quanto continentais. As principais contribuições de águas fluviais que desembocam na baía Norte são os rios Ratonos e Itacorubi, de origem insular, e o rio Biguaçu, de origem continental, enquanto na baía Sul são os rios Tavares e Ribeirão, de origem insular, e o rio Cubatão, de origem continental.

4.5.3.2 Manguezais

Os manguezais são ecossistemas litorâneos que ocorrem em terrenos baixos, relativamente abrigados, formados por vazas lodosas e banhados por águas de salinidade variável. Esta condição deve-se à influência das marés, das correntes de água doce e dos sedimentos carregados pelos cursos d'água. São sistemas de alta produtividade que fertilizam as águas costeiras através da alta produção de matéria orgânica, pela exportação da mesma e pela sua transformação em detritos, os quais serão utilizados por uma variedade de organismos (CARUSO, 1999).

Na Ilha de Santa Catarina, localizam-se cinco manguezais. São eles: do Ratonos, do Rio Tavares, do Saco Grande, do Itacorubi e da Tapera. Eles se localizam na área do relevo voltada para o continente (costa oeste), onde os declives são menos acentuados e há abundância de planícies. Ao lado oposto

da Ilha (costa leste) o declive é mais íngreme, proporcionando o acúmulo de areia, com dunas e praias extensas (KLEIN, 1978)

O Manguezal de Ratones, situado na bacia hidrográfica do Rio Ratones, sofreu, além do desmatamento, os danos pelas obras de drenagens. Atualmente é atravessado pela SC-401 e da sua dimensão original sobrou apenas 0,03%.

O Manguezal do Saco Grande sofre com os aterros ilegais ao longo da SC-401. Toda a área situada ao leste da rodovia já foi aterrada e a oeste começa o mesmo processo, justo nesta parte que ainda fica em contato com o mar, sem sofrer o efeito represador da estrada. Recebe esgotos sem nenhum tratamento nos bairros Monte Verde e Saco Grande 2.

O Manguezal do Itacorubi é mais próximo do aglomerado urbano. Sofreu sucessivas reduções para dar espaço à Avenida Beira-Mar Norte, e ao loteamento Santa Mônica e é o mais atingido pela emissão de esgotos sem tratamento. Recebe os efluentes da bacia do Itacorubi, que drena populosos bairros da cidade.

O Manguezal do Rio Tavares é atualmente o maior da Ilha. Teve sua área reduzida principalmente com a implantação da Base Aérea de Florianópolis e do Aeroporto Hercílio Luz, por meio de aterros e drenagens artificiais. A rodovia que atravessa o manguezal no sentido norte-sul forma um dique de represamento das águas da maré, que por causa disso, tem como único acesso o canal principal. Sofre problemas de conservação nas áreas da Costeira e Rio Tavares.

O Manguezal da Tapera tem sofrido redução de área principalmente em função da drenagem para a formação de pastagens e, mais recentemente, para a construção de moradias. É o único (entre os citados) que não constitui uma unidade de conservação. Está protegido apenas pelo Código Florestal e pelo Plano Diretor do Município.

4.5.3.3 Restingas

As restingas compreendem os ecossistemas costeiros que sofrem influência marinha, com vegetação fisionomicamente distinta que cresce em solo arenoso e que suporta fatores como a salinidade, ventos e insolação forte.

O ecossistema conhecido por restinga constitui uma espécie de transição entre as dunas, a vegetação herbácea rasteira litorânea e a floresta. Compreendem ecossistemas ricos em recursos hídricos, pois em muitas de suas extensões há lagoas e pequenos lagos.

Situadas entre os ambientes marinho e continental, as restingas possuem estrutura muito complexa e grande diversidade biológica. Sua fauna e flora são compostas por espécies encontradas em diferentes ecossistemas que, em seu conjunto, formam associações típicas de grande expressão ecológica (BRESOLIN, 1979).

As principais restingas da Ilha são as de: Naufragados, Pântano do Sul, Lagoinha do Leste, Armação, Morro das Pedras, Rio Tavares e Campeche, Joaquina, Praia Mole, Rio Vermelho, Santinho e Ingleses, Ponta das Canas, Canasvieiras, Jurerê e Daniela. Todas apresentam problemas de preservação, em diferentes níveis de gravidade, relacionados com processos de ocupação, legal ou ilegal (CARUSO, 1999).

4.5.3.4 Dunas

As dunas são depósitos eólicos de areia que ocorrem isoladas ou em associação, sendo comum nas restingas situadas na costa leste da Ilha de Santa Catarina. As dunas fixas são cobertas por formas vegetais arbustivas, gramíneas e outras plantas que se adaptam ao solo pobre em água e matéria orgânica e à ação do vento, constituindo-se em ambientes estáveis e complexos. Nelas ocorrem comunidades animais diversificadas compostas principalmente por insetos, crustáceos, répteis, aves e pequenos mamíferos.

As dunas são elementos importantes na estabilização da linha de costa, protegendo estas áreas da abrasão marinha e diminuindo a ação dos ventos nas regiões mais interiores. Seus terrenos arenosos sem estrutura e altamente permeáveis são impróprios à ocupação humana, sendo ambientes protegidos por legislação federal, estadual e municipal (CASTELLANI *et al*, 1995).

Os maiores ambientes dunares foram tombados como Patrimônio Natural e Paisagístico do município, e são eles: Dunas dos Ingleses e Santinho, Dunas da Lagoa da Conceição, Dunas do Campeche, Dunas da Armação e Dunas do Pântano do Sul.

4.5.3.5 Lagunas

Em Florianópolis destacam-se três lagoas - da Conceição, do Peri e a Lagoinha do Leste – além de outras menores citadas ao final deste item.

A Lagoa da Conceição trata-se de uma laguna costeira, de águas salobras e de forma alongada no sentido Norte-Sul, é o corpo d'água de maior extensão na Ilha de Santa Catarina. O canal situado na localidade da Barra da Lagoa faz sua ligação com o mar e permite o fluxo de água e organismos aquáticos entre este e a lagoa, tornando esta uma fonte de recursos pesqueiros para a população local (CARUSO, 1990).

Delimita-se, a Oeste, com uma linha de morros de relevo acidentado, onde se localizam dois dos quatro núcleos de vegetação secundária em estágio mais desenvolvido da Ilha de Santa Catarina. A Leste, delimita-se com maciços rochosos e, em sua maior parte, com feixes de restinga que a separam do mar. Ao Sul estendem-se as dunas de mesmo nome.

A Lagoa do Peri é originária de uma antiga enseada que foi bloqueada em seu contato com o mar por um processo natural de sedimentação, hoje se situando acima do nível oceânico, ligando-se a ele por um canal de escoamento com fluxo d'água unidirecional. Com uma superfície aproximada de 5 km², é a maior lagoa de água doce do litoral catarinense.

As encostas que a cercam são cobertas pela Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica) que, em algumas áreas, ainda mantém suas características originais. A Leste, a lagoa delimita-se com depósitos sedimentares recentes de origem marinha, eólica e fluvial, cobertos por vegetação litorânea.

A Lagoinha do Leste situada na costa Leste, parte Sul, da Ilha de Santa Catarina, está ligada ao mar através de um canal em forma de "S" com 1.100 m de extensão. A manutenção da lagoa está condicionada à preservação da cobertura vegetal de seu entorno, a qual é composta, principalmente, por espécies nativas e dá abrigo a uma rica fauna.

Ainda se pode destacar a presença da Lagoa Pequena, no Rio Tavares, da Lagoinha do Norte, localizada no norte da Ilha, da Lagoa da Chica, no Campeche e a Lagoa do Jacaré em Ingleses (CARUSO JR, 1999).

4.5.3.6 Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica)

As encostas do município de Florianópolis eram originalmente cobertas pela Floresta Ombrófila Densa ou, como é mais conhecida, Mata Atlântica. Esta floresta caracteriza-se por sua elevada densidade e heterogeneidade em espécies - estratos de árvores, arvoretas, arbustos, ervas e elevado número de epífitas - que além de constituir um rico patrimônio genético, abriga e produz alimentos a um grande número de espécies faunísticas (CECCA, 1998).

A denominação "Mata Atlântica" foi dada para indicar a vizinhança desta floresta com o Oceano Atlântico ao longo de toda a sua distribuição. Klein (1978), ao classificar a vegetação original de Santa Catarina, usou os nomes "Floresta Tropical Atlântica" e "Floresta Pluvial da Encosta Atlântica". Esta cadeia de montanhas permite que os ventos e massas de ar úmido que vêm do Atlântico subam, ao encontrar esta barreira, se condensando e precipitando sobre a região em forma de chuvas.

4.5.3.7 Ilhas

As ilhas que geograficamente pertencem ao município de Florianópolis são: Ilha de Santa Catarina, Ilha das Campanhas, Ilha Badejo, Ilha Moleques do Norte, Ilha Mata Fome, Ilha das Aranhas Grande, Ilha das Aranhas Pequena, Ilha do Xavier, Ilhado, Campeche, Pedra Tipitingas, Ilha das Laranjeiras, Ilha das Três Irmãs - Irmã do Meio, Irmã Pequena, Irmã de Fora; Ilha Moleques do Sul, Ilha Papagaios Grande, Ilha Papagaios Pequena, Ilha dos Cardos, Ilha Maria Francisca ou Flechas, Ilha do Largo ou Garoupa, Ilha Garcia, Ilha Tipitingas, Ilha do Facão, Ilha dos Noivos ou Lamim, Ilha Três Henriques (laje), Ilha Diamante, Ilha da Guarita, Ilha Perdida, Ilha Guarás Pequena, Ilha Guarás Grande, Ilha Ratoles Pequeno, Ilha Ratoles Grande, Ilha do Francês, Ilha Fortaleza ou Araçatuba, Ilha das Pombas, Ilha das Vinhas, Ilha do Abraão, Ilha das Conchas (CECCA, 1998).

4.5.3.8 Unidades de Conservação Ambiental

Aproximadamente 40% da área do município é constituída por unidades de conservação, as quais são listadas a seguir (FLORAM, 2004).

Instituídas por Legislação Federal

Estação Ecológica dos Carijós - criada pelo Decreto Federal 94.656/87, é composta pelos manguezais de Ratoles e do Saco Grande.

Reserva Biológica Marinha do Arvoredo - criada pelo Decreto Federal 99.142/90. Abrange as Ilhas do Arvoredo, das Galés e Deserta, o Calhau de São Pedro e área marinha que os circunda (municípios de Florianópolis e Governador Celso Ramos).

Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé - instituída pelo Decreto Federal 533/92, é constituída pelo manguezal do Rio Tavares e o baixio a sua frente.

Instituídas por Legislação Estadual

Parque Florestal do Rio Vermelho - criado em princípio como Estação Florestal do Rio Vermelho pelo Decreto Estadual 2.006/62, era destinado à experimentação de diversas espécies de "pinus" e à comprovação dos melhores índices de desenvolvimento de variedades adaptáveis à região catarinense. O Decreto Estadual 994/74 criou o parque.

Parque Estadual da Serra do Tabuleiro - criado pelo Decreto Estadual 1.260/75, abrange áreas de mata atlântica, dunas, restinga, manguezais e capoeirões. Dos 90.000 hectares decretados, uma área de 346,5 ha localiza-se em Florianópolis.

Instituídas por Legislação Municipal

Dunas da Lagoa da Conceição - tombadas pelo Decreto Municipal 1.261/75. O Decreto Municipal 213/79 amplia a área tombada pelo decreto anterior, incluindo nas limitações do tombamento áreas limítrofes e adjacentes às dunas, com as quais tem estreita interação e dependência.

Parque Municipal da Lagoa do Peri - A Lei 1.828/81 cria o parque e institui seu Plano Diretor e o Decreto 91/82 regulamenta a referida lei.

Dunas de Ingleses/Santinho, Campeche, Armação e Pântano do Sul - o Decreto 112/85 tomba o sistema físico natural das dunas de Ingleses, Santinho, Campeche, Armação do Pântano do Sul e Pântano do Sul, proibindo quaisquer atividades ou edificações nessas áreas.

Restinga de Ponta das Canas e Ponta do Sambaqui - o Decreto Municipal 216/85 tomba como Patrimônio Natural e Paisagístico do Município de Florianópolis a restinga de Ponta das Canas, e a ponta do Sambaqui, localizada no Distrito de Santo Antônio de Lisboa. Ambas são consideradas área de preservação permanente.

Áreas de Preservação Permanente e de Uso Limitado

A Lei Municipal 2.193/85, que dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos Balneários da Ilha de Santa Catarina, denominado Plano Diretor dos Balneários, declarando-os área especial de interesse turístico, institui as Áreas de Preservação Permanente (APP), considerando o que determina a Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro) e Áreas de Uso Limitado (APL). Totaliza 10.074,2 ha de área de APP, incluindo o mangue de Itacorubi e o mangue da Tapera.

Região da Costa da Lagoa da Conceição - o Decreto Municipal 247/86 tomba como Patrimônio Histórico e Natural do Município de Florianópolis a encosta da margem Oeste da Lagoa da Conceição, desde a Ponta dos Araçás até a Ponta do Saquinho, e o caminho da Costa da Lagoa.

Lagoa da Chica e Lagoinha Pequena - o Decreto 135/88 tomba como Patrimônio Natural e Paisagístico a Lagoinha Pequena, no Rio Tavares, antes considerada área verde de lazer pela Lei 2.193/85, e a Lagoinha da Chica, no Campeche.

Parque Municipal da Galheta - criado pela Lei 3.455/90, que considera a área de 149,3 ha como de preservação permanente.

Parque Municipal da Lagoinha do Leste - criado pela Lei 3.701/92, que protege uma área de 453 ha, maior que a Bacia Hidrográfica da Lagoinha que anteriormente foi tombada como Patrimônio Natural e Paisagístico pelo Decreto Municipal 153/87.

Dunas da Barra da Lagoa - a Lei Municipal 3.771/92 institui o Plano de Reestruturação Urbano da Barra da Lagoa, alterando a Lei 2.193/85 e protege as dunas da Barra da Lagoa.

Parque Municipal do Maciço da Costeira - Criado pela Lei Municipal 4.605/95 e regulamentado pelo Decreto 154/95, possui uma área de 1.456,3 ha. O parque está localizado a 5 km do Centro de Florianópolis, sendo que o acesso se faz somente por trilhas. Abrange áreas com relevo montanhoso,

e visa a proteção da vegetação da Floresta Atlântica, fauna e os mananciais hídricos.

Pontal da Daniela - Área de Preservação Permanente tombada pela Lei Municipal 5.091/97. Com área de 15,64 ha, visa a proteção de ecossistemas de manguezal e restinga (CECCA, 1998).

4.5.4 Distritos Administrativos Municipais

O Município de Florianópolis está dividido em doze Distritos, (PMF, 2004), a saber.

Lagoa da Conceição: teve origem a partir da Provisão Régia de 07/06/1750. Sua área é 55,28 Km², , sendo que dele fazem atualmente parte as localidades: Costa da Lagoa, Praia e Parque da Galheta, Praia da Joaquina, Lagoa da Conceição, Canto da Lagoa, Retiro da Lagoa, Praia Mole e Porto da Lagoa.

Santo Antônio de Lisboa: originou-se a partir da Provisão Régia de 26/10/1751. Sua área é 22,45 Km², , fazem parte as localidades: Cacupé, Sambaqui, Barra do Sambaqui e Santo Antônio de Lisboa.

Ribeirão da Ilha: foi criado a partir de um Alvará Régio, datado de 11/07/1809. Sua área é 51,54 km², fazem parte as localidades: Alto Ribeirão, Barro Vermelho, Caiacangaçu, Caeira da Barra do Sul, Carianos, Costeira do Ribeirão, Freguesia do Ribeirão, Praia do Naufragados, Tapera e Sertão do Peri.

Ingleses do Rio Vermelho: originou-se a partir de um Decreto de 11/08/1831. Sua área é 20,47 Km², fazem parte dele: as praias de Ingleses, Brava e Santinho e as localidades de Capivari e Aranhas.

São João do Rio Vermelho: originou-se a partir da Resolução Régia de 11/08/1831. Sua área é 31,68 Km², , fazem parte dele as seguintes localidades: Moçambique, Parque Florestal e a própria sede do Distrital de São João do Rio Vermelho.

Canasvieiras: apesar da origem remota, sua oficialização como freguesia ocorreu a partir da Lei Provincial 008 de 15/04/1835. Sua área é 29, 30 Km² , sendo que dele fazem parte: a sede de Canasvieiras e as praias de Canasvieiras, Daniela, Jurerê Internacional, Forte e as localidades de Vargem Pequena, Ponta Grossa e Lamim.

Cachoeira do Bom Jesus: foi criado pela Lei Municipal 394 de 19/02/1916. Sua área é 30,37 Km², fazem parte desse Distrito as seguintes localidades: Cachoeira do Bom Jesus, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande, Ponta das Canas e Lagoinha.

Ratones: foi criado pela Lei 620 de 21/06/1934, desmembrando-se do Distrito de Santo Antônio de Lisboa. Sua área é 33,12 Km² , a sua sede é a própria localidade de Ratones.

Sede (Centro): Florianópolis como Distrito Sede foi regulamentado pela Lei Complementar nº 001/97 de 29/09/1997. Sua área total é 74,54 Km², composta em duas áreas: na parte continental com 12,1 Km² e a parte insular com 62,44 Km². Fazem parte as localidades na área continental: Balneário, Canto, Estreito, Capoeiras, Coloninha, Bom Abrigo, Abraão, Monte Cristo, Pro-Morar, Sapé, Vila São João e outras; na área insular: Monte Verde, Saco Grande I e II, Itacorubi, Trindade, Santa Mônica, Córrego Grande, Pantanal, Saco dos Limões, Costeira do Pirajubaé, José Mendes, Prainha e Centro.

Pântano do Sul: originou-se a partir da Lei 1042/66 de 12/08/1966 e instalado em 10/12/1967. Sua área é 47,68 Km² , sendo que dele fazem parte as seguintes localidades: Praia da Solidão, Praia do Saquinho, Praia do Pântano do Sul, Lagoinha do Leste, Praia do Matadeiro, Praia da Armação, Lagoa do Peri e Costa de Dentro.

Barra da Lagoa: criada a partir da Lei 4806/95 de 21/12/1995. Sua área é 4,75 Km², desmembrado do Distrito da Lagoa da Conceição, mais precisamente, a localidade da Barra da Lagoa e Fortaleza.

Campeche: foi criada pela Lei 4805/95 de 21/12/1995. Sua área é 35,32 Km² , desmembrou-se do Distrito da Lagoa da Conceição. Fazem parte

do Campeche as seguintes localidades: Morro das Pedras, Praia do Campeche, Campeche e Rio Tavares.

4.6 CAMPECHE

A denominação "Campeche", identificava apenas a ilha existente próxima à praia e tem sua origem explicada em diferentes versões; em uma delas há a justificativa de que este nome é derivado de uma árvore ou arbusto, o pau-campeche, cuja madeira corante era empregada em tinturaria; outra versão aponta o nome Campeche, como uma corruptela da expressão francesa *camp de pêche*, que pode ter o significado de "campo de pescaria", como indicação da região sobrevoada por aviadores franceses (dentre eles, *Antoine de Saint Exupery*, autor do livro "O Pequeno Príncipe") que utilizaram o antigo campo de pouso na localidade. Somente após essa época, a expressão passa a denominar toda a região da planície (AMORA, 1996).

O campo de aviação foi comprado pela empresa de correio aéreo francesa *Aeropostale*, atualmente *Air-France*, que mantinha uma infra-estrutura de apoio entre 1927 a 1939 para pouso e abastecimento dos aviões, que partiam de Toulouse e faziam a rota Santiago do Chile – Buenos Aires na América do Sul e atualmente pertence ao Ministério da Aeronáutica (AMORA, 1996).

Campeche é a localidade que melhor simboliza toda a região, formada numa faixa paralela ao mar, com uma área que abrange 1,21 km², estendendo-se por 3.800 metros de praia até o campo das dunas da Lagoa da Conceição. A região em que o Campeche está situado fazia parte do núcleo rural do Rio Tavares. Na década de trinta, em decorrência da abertura de novas estradas, ligando a Costeira de Pirajubaé ao antigo aeroporto, o centro de referência da comunidade do Rio Tavares passou a ser centralizado pelo Campeche (IPUF, 1992). Em 1995 foi criado o Distrito do Campeche pela Lei 4.805/95.

4.6.1 Caracterização

Este trabalho refere-se, não somente ao Distrito do Campeche, mas sim, à planície Entremares que é conhecida como planície do Campeche. A área aproximada da planície é de 55 km² e abrange as localidades do Aeroporto, Base Aérea, Tapera, Ribeirão da Ilha, Carianos, Porto da Lagoa, Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Sertão da Costeira, Campeche e Morro das Pedras.

A praia do Campeche é a mais conhecida do Sul da Ilha, e é assim que, popularmente, toda a região é identificada, embora, os órgãos públicos, atualmente tenham lhe atribuído a denominação de planície Entremares, mas para efeitos deste trabalho, convencionou-se continuar a chama-la, também, de planície do Campeche.

Segundo o órgão de planejamento do Município, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, a mudança do nome foi uma referência ao fato dos nativos da região utilizarem essa denominação para indicarem esta área, em tempos remotos.

4.6.2 Localização

A planície dista aproximadamente 20 km do centro de Florianópolis. Limita-se ao norte e nordeste com a Lagoa da Conceição e praia da Joaquina, respectivamente, e a noroeste com o Morro da Costeira do Pirajubaé. Ao sul limita-se com o Morro das Pedras, a sudoeste e oeste com a região do Alto Ribeirão, Carianos e Manguezal do Rio Tavares e a leste com o Oceano Atlântico (MCQV, 2004).

A planície do Campeche se constitui na maior área plana, planície sedimentar, da Ilha de Santa Catarina. Nas direções N-S da planície existem lagoas, charcos, pântanos e córregos. Na direção oeste tem-se os manguezais (Tapera e do Rio Tavares). Em posições quase centrais, porém distantes na planície, ocorrem dois pequenos maciços: o Morro do Lampião próximo à praia do Campeche e o Morrote, próximo à Tapera (MCQV, 2004).

4.6.3 Geomorfologia

A planície do Campeche está representada, principalmente, pelos depósitos sedimentares de origem marinha e lagunar, recobertos por depósitos eólicos que formam os campos de dunas ativas e estabilizadas.

As áreas de restinga, que ocupam grande parte da planície costeira, correspondem aos cordões arenosos, estreitos e alongados, com feições côncavas e cristas de formação eólica; as áreas côncavas apresentam características de terrenos brejosos (MCQV, 1997).

4.6.4 Solo e água

O solo da planície é de idade quaternária e predominantemente arenoso, de origem marinha, fluvial, lagunar, eólica ou de combinações destas. Nos 55 km² de superfície da planície ocorrem diversos ecossistemas terrestres instáveis, como as dunas móveis, dunas estabilizadas pela vegetação, praias frontais sujeitas à erosão eólica e marinha, terraços lagunares, várzeas, lagoas, pântanos e manguezais (MCQV, 1997).

O solo arenoso da região atua como esponja acumulando águas das chuvas e recarregando o lençol subterrâneo. Como uma grande bacia cheia de sedimentos e água, esta planície ou Bacia Hidrogeológica do Campeche é alimentada, também, por uma rede de ribeirões, riachos e rios cujas nascentes, perenes ou sazonais, originam-se nos morros adjacentes, percolam em calhas ou leitos e desembocam na planície, mesclando-se aos afloramentos do lençol freático e seguindo para o mar à leste ou à oeste da planície (MCQV, 1997).

Quando saturada de água pelo excesso de chuvas e deságüe dos rios, esta bacia fica inundada e transborda natural e lentamente por calhas, leitos ou sangradouros naturais entre as dunas, lagoas e manguezais em direção ao mar. A oeste da planície, onde o relevo é muito baixo e os níveis de altitude não oferecem resistência aos avanços das marés, desembocam crônica e

regularmente as águas subterrâneas e superficiais, conformando os manguezais do Rio Tavares e da Tapera.

Estes manguezais, como todos, são ecossistemas de transição e interação entre a terra e o oceano e abrigam e alimentam uma grande diversidade de animais (MCQV, 2004).

4.6.5 Da flora

Segundo Klein (1978) a cobertura vegetal das planícies litorâneas compõe-se de um imenso mosaico de comunidades florísticas, estruturalmente diferenciadas e estreitamente relacionadas à morfologia do solo. Nas planícies costeiras como a do Campeche, a flora caracteriza-se como vegetação Atlântica de solos predominantemente arenosos, de origem marinha, fluvial e lagunar, constituindo um conjunto de ecossistemas denominados restingas, que se estendem por toda faixa litorânea, sendo interrompidas apenas pelas vegetações de manguezais, florestas ombrófilas (Mata Atlântica) densas nos maciços litorâneos adjacentes (Morro do Lampião, Morro da Costeira, Morro do Ribeirão, Morrote) e costões.

A vegetação original, segundo Klein (1978) apresenta as seguintes formações (KLEIN, 1978):

- a) Vegetação Litorânea - predominantemente herbácea e arbustiva. Ocupando quase toda a extensão da área da planície do Campeche.
- b) Vegetação de Restinga - prosseguindo-se mais para o interior da área, após as dunas semi-fixas, ocorre, paralelamente a estas, outro alinhamento de dunas mais antigas e completamente recobertas por vegetação arbustiva.
- c) Floresta Pluvial da Encosta Atlântica - esta formação vegetal é encontrada nos maciços cristalinos e em determinadas áreas da planície costeira, em contato com a vegetação de restinga.

4.6.6 Da fauna

Segundo o EIA/RIMA da MPB (1995) a grande biodiversidade da Ilha já era citada por antigos navegadores. Dentre os animais que aqui viviam cita-se a onça pintada (*Panthera onça*), o puma leão (*Puma concolor*), o bugio (*Alouatta fusca clamitans*), o guará (*Eudocimer ruber*), a anta (*Tapirus terrestris*), o jacaré do papo-amarelo (*Caiman latirostris*).

A fauna remanescente da planície do Campeche foi estudada por ocasião do EIA/RIMA (1995). Lá ocorre a presença de gambás, tamanduás-mirim, graxaim, lontra, tatu bola, rato do campo, corujas buraqueira, biguás, atobás, garça branca grande, garça malhada grande, garça vaqueira, maria faceira, gavião tesoura, gavião carijó, gavião carrapateiro, quero-quero, saracura do mato, batuíra de coleira, jaçanã, gaivotão, trinta-réis, gralha azul, anu preto, anú branco, beija flores de várias espécies, sabiá-laranjeira, juruviara, sanhaçu-cinzento, saíra viúva, bico de lacre, lagartos, dentre outros.

5 METODOLOGIA

5.1 Aspectos Metodológicos

A abordagem da metodologia no desenvolvimento de um trabalho científico refere-se à maneira de focar o objeto de estudo, numa determinada problemática e, evidentemente, como buscar as alternativas de respostas evidenciadas enquanto soluções para o problema de pesquisa.

O objeto da pesquisa, os elementos que se pretende levantar, o interesse e o propósito são o que determinam a metodologia mais adequada a ser utilizada. Ao definir o método de pesquisa, define-se a linha teórica associada ao método e os procedimentos necessários à execução da pesquisa.

O referencial teórico metodológico que norteia o estudo insere-se no campo conceitual da representação social, desenvolvido por Moscovici (1991), quando reformula a questão das representações coletivas trabalhadas por Durkheim (1991), pois para aquele as representações sociais organizam-se como um saber do real que se estruturam nas relações do homem com este mesmo real, extrapolando categorias puramente lógicas.

Entende-se que as representações sociais são fenômenos complexos cujos conteúdos devem ser cuidadosamente destrinchados de forma a consolidar-se como sistema de pensamento que sustentam práticas sociais (JODELET, 1984).

É possível afirmar de acordo com Moscovici (1961, p.25) que “a representação social é a organização de imagens e linguagens porque ela realça e simboliza atos e situações que nos são ou se nos tornam comuns”. De um modo ativo a apreensão da representação, a organização de imagens e linguagens, ocorrerá pelo modelar do que é dado do exterior, à medida que os

indivíduos e os grupos relacionam-se com o objeto, os atos e situações que constituem a interação social.

A representação social tanto fala como mostra, tanto comunica como exprime, e é determinante dos comportamentos, pois define ao mesmo tempo a natureza dos estímulos que nos cercam e nos provocam, bem como o significado das respostas.

O método que caracteriza este trabalho é o estudo de caso, pois analisa um plano diretor específico, que segundo Bruyne *at al* (*apud* MOISEICHYK, 2001) parte do particular, estudado em profundidade, com vistas a apreender a totalidade de uma determinada situação. Neste trabalho foi analisado o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, no que se refere a ocorrência de crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural.

Estudo de caso é um método que supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir de uma exploração exaustiva do caso, reunindo um grande número de informações detalhadas, objetivando compreender a complexidade de um caso concreto. Segundo Triviños (1995), um estudo de caso é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente.

A pesquisa de campo, caracterizada como estudo de caso consistiu na investigação do modo como vem sendo tratado o objeto de pesquisa em uma realidade prática, com a finalidade de validar os resultados obtidos a partir do levantamento bibliográfico e também de obter uma solução para o problema de pesquisa.

A classificação da pesquisa desenvolvida é exploratório-descritiva, conforme Marconi e Lakatos (1996), portanto qualitativa, que segundo Ghizzotti (1995) é uma designação que abriga correntes de pesquisa muito diferentes, que se fundamentam em alguns pressupostos contrários ao modelo experimental. Adota métodos e técnicas de pesquisa diferentes dos estudos experimentais, e, em geral objetiva provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência. O último autor entende que a “pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem”.

Este trabalho está situado na categoria de pesquisa exploratória, devido ao caráter recente e pouco explorado do tema escolhido, e porque permite descrever a complexidade de determinado problema. De acordo com Chizzotti (1995, p.104) a pesquisa exploratória objetiva, em geral, “provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência”.

Pesquisas exploratórias envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas, que tem ou que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e se possível análise de exemplos que estimulem a compreensão. Possuem ainda a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias para a formulação de abordagens posteriores.

Dessa forma, este tipo de estudo visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores (GHIZZOTTI, 1995).

Quanto à forma de abordagem, o presente trabalho representa uma pesquisa qualitativa, pois suas características principais coincidem com as recomendações de Godoy (1995) acerca da pesquisa qualitativa. O autor entende ser o ambiente a fonte direta dos dados; o pesquisador o instrumento chave; possui caráter descritivo e o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado.

Para este fim, houve os seguintes passos metodológicos:

a) Revisão bibliográfica prévia sobre vários aspectos e temas essenciais para a pesquisa de campo a ser efetuada. Esta revisão priorizou:

- estudo do ordenamento jurídico na definição de políticas públicas de caráter urbanístico e de proteção ao meio ambiente;
- estudo da bibliografia sobre Florianópolis: seus aspectos físicos e climáticos, e, seu histórico no que se refere às transformações que têm sofrido em termos de ordenamento urbano;
- o estudo sobre os aspectos históricos do Campeche e o seu processo de ordenamento urbano;

- estudo dos aspectos gerais da teoria das representações sociais, visto que a mesma foi utilizada na base teórico-metodológica para a pesquisa de campo e análise dos seus resultados.

A pesquisa bibliográfica é caracterizada como um estudo teórico e, de acordo com Lakatos e Marconi (1986), pode ser considerada como o primeiro passo de toda pesquisa científica, consiste no levantamento da bibliografia sobre o tema permitindo delinear o perfil histórico-conceitual do objeto da pesquisa. Além do estudo bibliográfico acoplado ao ordenamento legal pertinente ao objeto de estudo, procedeu-se a escolha dos instrumentos para a pesquisa de campo, conforme segue.

5.2 Técnicas de Coleta de Dados

As pesquisas qualitativas são caracteristicamente multimetodológicas, visto que, utilizam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados.

Para a apreensão empírica dos conteúdos pertinentes ao problema inicialmente proposto pelo estudo, coerentemente com a opção metodológica por um estudo de caso, foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: a análise documental e a realização de entrevistas com uma amostra intencional de referência sobre o universo de estudo.

5.2.1 A pesquisa documental

A pesquisa documental se constituiu na principal técnica de apreensão dos dados obtidos.

O plano diretor para a região de Campeche é objeto de amplas discussões há mais de uma década. A controvérsia entre a comunidade e o município tem se acirrado nos últimos tempos, sem que seja possível um consenso entre as partes envolvidas, enquanto isso, o crescimento urbano segue

de forma desordenada. É este o documento, especificamente o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, que se pretende analisar neste trabalho de pesquisa.

Na análise do Plano citado, proposto pela municipalidade, pretende-se verificar se ele está potencialmente possibilitando a ocorrência de crimes contra o meio ambiente, ferindo, especificamente, os artigos 62,63,64 e 65, da Lei de Crimes Ambientais. A escolha desses dispositivos, decorre do fato de tipificarem os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, os quais estão diretamente correlacionados, com o desenvolvimento da política urbana, formuladas no plano diretor.

Neste trabalho foi analisada a possibilidade de ocorrência de crime ambiental no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, se aprovado pela Câmara de Vereadores de Florianópolis, da forma como está sendo apresentado.

5.2.2 Caracterização da população e amostra

A amostragem, neste estilo de pesquisa, de natureza qualitativa, não é estatística, mas seletiva e intencional. A pesquisadora procura, para incluir na amostra, dados, pessoas, grupos de pessoas ou situações que possam ampliar e aprofundar a investigação.

Assim, além da análise documental do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, e outros instrumentos a ele referidos, optou-se ainda por apreender a representação social de um grupo selecionado de informantes-chaves sobre a matéria estudada. A amostra é do tipo intencional ou de seleção racional, formada de acordo com certas características do plano de trabalho formulado pela pesquisadora (RICHARDSON *et al*., 1999). Assim serão entrevistados especialistas em meio ambiente, representantes da municipalidade e da comunidade, de forma paritária.

Os atores selecionados para entrevistar na realização do estudo de campo, com vistas a capturar suas representações sociais relativas ao

desenvolvimento sustentável na Planície Entremares, foram escolhidos de forma intencional e homogênea. São nove pessoas que constituem uma amostra estratificada entre especialistas, representantes da municipalidade e representantes da comunidade organizada, sendo três entrevistados em cada estrato.

Os entrevistados considerados especialistas são pessoas que por sua prática pessoal e profissional denotam conhecimento da matéria em estudo; sendo um professor da Universidade Federal de Santa Catarina, especialista em meio ambiente (E1), um oficial superior da Polícia Ambiental de Santa Catarina (E2) e um assessor jurídico, atuando em órgão que tem compromisso legal com o desenvolvimento sustentável (E3). Todos os interlocutores entrevistados vivem na cidade de Florianópolis.

Os entrevistados denominados representantes da municipalidade foram: um engenheiro da Câmara de Vereadores do Município de Florianópolis (E4); um arquiteto do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF (E5) e um biólogo da Fundação Municipal do Meio Ambiente – FLORAM (E6).

E, finalmente, os entrevistados da comunidade organizada foram: um dos membros do Fórum da Agenda 21 Local, do Município de Florianópolis (E7) e dois membros de entidades não governamentais da região da Planície Entremares, pessoas que tem uma participação ativa na defesa do meio ambiente (E8 e E9).

5.2.3 Entrevistas

Entre as diversas formas de abordagem da representação social de uma amostra qualitativa do universo empírico sobre o objeto de estudo, destaca-se na literatura a entrevista, na qual os dados são apreendidos pela sua descrição e representação captada na fala dos respectivos entrevistados.

Doise *et.al.* (1992) e Abric (1994), abordam dois tipos de métodos de coleta de dados: o interrogativo, que se recorre à expressão dos sujeitos sobre o objeto social cujo recorte pode ser verbal e icônico; e o associativo que se

recorre a expressões verbais, coletadas mais espontaneamente, e menos controlada.

Nesta perspectiva, de métodos de coleta de dados de caráter interrogativo, Oliveira (1996) destaca cinco técnicas, distribuindo-as em entrevistas, questionários, pranchas indutivas, desenhos e suportes gráficos e abordagem monográfica. Conforme já mencionado, o método adotado neste trabalho foi o da entrevista

A entrevista, segundo Richardson *et al* (1999) é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. Pode-se dizer que esta aproximação possibilita ao pesquisador obter informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram a respeito de determinadas coisas.

A modalidade da entrevista utilizada nesta pesquisa foi a semi-estruturada, pois consiste numa conversação informal, alimentada por perguntas abertas, proporcionando maior liberdade ao informante.

De acordo com Trivinos (1992), podemos entender por entrevista semi-estruturada aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente sua linha de pensamento, suas experiências e colocado dentro do foco principal do investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa.

Segundo o autor citado, para alguns tipos de pesquisa qualitativa a entrevista semi-estruturada é um dos principais meios que o investigador tem para realizar a coleta de dados. O autor privilegia a entrevista semi-estruturada porque esta, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante tenha a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

As entrevistas foram agendadas com antecedência e realizadas em local indicado pelo próprio entrevistado, sendo em sua maioria realizadas no próprio local de trabalho. As entrevistas foram gravadas com prévia autorização dos entrevistados.

No que se refere ao procedimento metodológico empregado na coleta dos dados através das entrevistas, resume-se assim:

- elaboração da memória de perguntas para orientar a entrevista;
- escolha dos interlocutores;
- agendamento das entrevistas;
- realização das entrevistas.

Antes do início de cada entrevista, a pesquisadora apresentava aos entrevistados os objetivos da entrevista e assumia de antemão, o compromisso de manter o sigilo, em termos de publicidade, quanto à autoria pessoal das opiniões ali expressas, pois, quando divulgadas, fariam parte de um conjunto de opiniões do segmento respectivo dos entrevistados.

Cada uma delas teve a duração de aproximadamente 60 minutos. Ao seu término, eram imediatamente transcritas e analisadas em seu conteúdo com o objetivo de clarear algumas questões que tivessem ficado obscuras ou até mesmo de dirimir pontos que parecessem conflitivos ou divergentes, buscando, dessa forma, aprofundar o assunto nas entrevistas subseqüentes.

Quando da realização da entrevista foi solicitado que cada interlocutor fizesse uma rápida exposição sobre o que entende por proteção ao meio ambiente, plano diretor, em particular o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares - Campeche, e crimes ambientais.

5.3 Análise e Interpretação dos Dados

Entende Godoy (1995) que a análise dos dados é realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador, não requerendo o uso de

técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, tem como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve.

5.3.1 A teoria das representações sociais

A teoria das representações sociais que dá sustentação à análise do conteúdo das entrevistas realizadas neste trabalho é aquela introduzida por Moscovici (1961) que diz que as representações sociais se organizam como um saber do real que é estruturado através das relações do homem com este mesmo real.

Diante da complexidade deste fenômeno, da compreensão do homem indivíduo e do homem social, requer que seja entendida a relação indivíduo - sociedade, e neste sentido, Jodelet (1984, p.89) diz:

Não basta apenas enfocar o fenômeno no nível intra-individual (como o sujeito processa a informação) ou social (as ideologias, mitos e crenças que circulam em uma determinada sociedade). É necessário entender, sempre, como o pensamento individual se enraíza no social (remetendo, portanto, às condições de sua produção) e como um e outro se modificam mutuamente.

Para Durkheim (1991) os conhecimentos e pensamentos sociais são exteriores ao indivíduo, têm poder coercitivo e imperativo, que os leva a pensar e a sentir de acordo com o que está determinado pela sociedade. Assim, as representações sociais situam-se entre o mundo social e individual e tratam não da tradição, mas da inovação numa sociedade de transformação. O conceito de representação social comporta a noção de estrutura cognitiva específica e comum, algo que é simultaneamente social e individual.

Abric (1994) entende que a representação social é uma forma de visão global e unitária de um objeto e de um sujeito. Ela reestrutura a realidade

para permitir uma integração não das características objetivas do objeto, mas sim das experiências anteriores do sujeito e do seu sistema de atitudes e de normas.

Nessa linha de pensamento, os indivíduos e grupos não devem ser vistos como receptores passivos. Ao contrário, de modo constante, eles produzem e comunicam representações. Em outras palavras, eles são atores sociais. Nesse particular, é importante salientar que há uma permanente construção social da realidade que se dá através e no fluxo das interações comunicativas cotidianas (MOSCOVICI, 1991).

As representações sociais são geradas nas mesmas circunstâncias em que se manifestam e, isto não ocorre de forma consensual, mas sim num universo de diversidades partilhadas de práticas comunicativas e discursivas entre indivíduos num mesmo grupo e entre grupos sociais distintos.

Tais práticas estão inseridas em contextos sociais, culturais e históricos ativos e dinâmicos. A questão da representação social como produto se explica, pois a mesma advém da transformação do conhecimento pelo social ao tempo que há sua faceta de ser processo, no sentido de que as representações sociais, também permanentemente, transformam o social.

Oliveira (2003) salienta o duplo aspecto da representação social, o da ação e da comunicação, o que se deve ao fato de que ambas são geradas nas mesmas circunstâncias em que se manifestam e, isto não ocorre de forma consensual, mas sim num universo de diversidades partilhadas de práticas comunicativas e discursivas, entre indivíduos num mesmo grupo e entre grupos sociais distintos.

Enfatiza a autora que a análise do contexto é também essencial quando nos debruçamos sobre a questão da produção de associações verbais, assim como nos outros instrumentos de coleta utilizados pelos pesquisadores.

Para melhor compreensão e análise dos processos de geração das representações sociais, torna-se necessária a compreensão dos conceitos de objetivação e ancoragem, que se elaboram em nível da memória, tem-se como processo de objetivação aquele que estabelece o concreto naquilo que é abstrato. É um processo pelo qual noções, idéias e imagens desconhecidas, são

transformadas em forças concretas que constituem a realidade (DOISE,1990).

Como assevera Guareschi (1994, p.18) "tornar concreta, como que visível, uma realidade que procura nos escapar das mãos". Ocorre uma simplificação dos elementos da informação, que serão portanto concretizados e resumidos a partir de uma lógica que é interna ao grupo.

Para Jodelet (1986, p.486) o processo da objetivação se situa numa relação dialética com o da ancoragem. A ancoragem articula a integração cognitiva do objeto representado dentro do sistema de pensamento pré-existente e sua inserção orgânica dentro do pensamento constituído; articula a função de interpretar a realidade; e ainda a função de orientar as condutas e relações sociais .

No entender de Doise (1993), ancoragem das representações sociais significa procurar sentido para o conjunto de noções, que constituem o conteúdo representacional. A ancoragem visa tornar familiar o não familiar, é um processo de classificação no qual se dá nome às coisas. A ancoragem se dá em direção de literalmente ancorar as novas representações, que são trazidas até as categorias e imagens de um referencial reconhecível.

As representações sociais são sempre complexas, e se inscrevem necessariamente nos quadros de pensamento pré-existentes, num sistema de crenças ancoradas nos valores, nas tradições, nas imagens do mundo e do ser. Trata-se de um processo de troca e de composição de idéias, que responde a dupla exigência dos indivíduos e das coletividades: de uma parte de construir sistemas de pensamento e de conhecimento e de outra parte de adotar visões consensuais de agir (MOSCOVICI, 1991).

Na estreita relação entre objetivação e ancoragem o papel da memória social é fundamental. Esses dois processos estão diretamente vinculados ao fato do duplo aspecto das representações sociais serem produto e processo e, ainda no que tange ao propósito de todas as representações, como afirma Moscovici (1991), que é o de transformar algo não familiar, em familiar.

Moscovici (1961) afirma que a representação social é a organização de imagens e linguagens porque ela simboliza atos e situações que nos são ou se tornam comuns. De um modo ativo a apreensão da representação, a organização de imagens e linguagens, ocorrerá à medida que os indivíduos e os grupos relacionam-se com o objeto, os atos e situações que constituem a interação social.

Assim, as representações sociais são uma maneira de interpretar o cotidiano, ou seja, uma forma de conhecimento social e, ainda um conjunto de conceitos, proposições e explicações que se originam na vida diária, no processo das comunicações interpessoais, ou ainda, poderiam ser vistas como a versão contemporânea do senso comum. Do mesmo modo salienta Abric (1997), as representações sociais facilitam e são as condições necessárias à comunicação social.

Para Durkheim (1991) na análise da vida social como um todo, o sujeito é eminentemente social. Entende que as representações coletivas ao determinarem as regras e as condutas sociais, também as precederiam, havendo uma relação causal e funcional entre as representações que nascem da vida social, e que são coletivamente legitimadas.

Durkheim (1991) entende que as representações coletivas é que determinam a vida dos indivíduos e dos grupos sociais. Desse modo, há um caráter de estabilidade das sociedades tradicionais a partir de suas representações coletivas que se consolidam por seus valores, crenças, língua, mitos, ritos, particulares em cada sociedade.

Jodelet (1986, p. 474) apresenta um conceito de representação social, assim:

[...] designa uma forma de conhecimento específico, o saber do senso comum, cujos conteúdos manifestam a operação de processos criativos e funcionais socialmente caracterizados. Em sentido mais amplo, designa uma forma de pensamento social. As representações sociais constituem modalidades de pensamento prático orientados à comunicação, compreensão e domínio do contexto social, material e ideal.

A idéia de senso comum deve ser vista como sistema cultural no entendimento de Geertz (2001) que pode ser questionado, discutido, desenvolvido e até ensinado, podendo ainda variar, significativamente, de uma pessoa para outra. Afirma ser o senso comum um corpo de crenças, juízos e conexões mais fortes que uma simples relação de pensamentos iguais para todos os membros de um grupo que vive em comunidade, relacionando-se mais com a forma como se lida com o mundo.

Para Morin (1998, p.14), o senso comum é o conhecimento comum, o conhecimento cotidiano, dito vulgar, e assim se expressa:

[...] em todas as culturas, o conhecimento cotidiano é uma mistura singular de percepções sensoriais e de construções ideo-culturais, de racionalidades e de racionalizações, de intuições verdadeiras e falsas, de induções justificadas e errôneas, de silogismos e paralogismos, de idéias recebidas e idéias inventadas, de saberes profundos, de sabedorias ancestrais de fontes misteriosas e de superstições infundadas, de crenças inculcadas e de opiniões pessoais.

Entretanto, Jodelet (1986) destaca a importância do contexto quando do estudo das representações sociais. Moscovici (1986), assevera que a importância das representações sociais decorre de serem apreendidas em seu próprio contexto sob pena de serem reduzidas a meras expressões sem vida. A análise do contexto é também essencial quando nos debruçamos sobre a questão da produção de associações verbais, e de quaisquer outros instrumentos de coleta de dados.

Abric (1997), também destaca a importância da contextualização, uma vez que, entende ser um dos componentes fundamentais da representação social a sua significação, sendo que tal significação é determinada pelo contexto discursivo, isto é, pela natureza das condições do discurso, como ele é produzido e como as representações são apreendidas a partir desse discurso.

A partir dessa perspectiva entende-se essencial a articulação que a teoria das representações sociais promove, já que no estudo do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, foi constatada a polêmica que vem

provocando o processo de aprovação deste documento, que resultará em grandes alterações na realidade daquela comunidade.

Assim considera-se relevante apreender a dinâmica representacional a respeito de desenvolvimento sustentável, tendo em vista a interferência dessas diretrizes na comunidade. A proximidade ou a distância dos sujeitos ou dos grupos em relação a um determinado objeto ou situação é algo a ser observado. Quando um grupo não tem qualquer experiência de uma determinada situação ou objeto, serão os elementos normativos os que vão ser ativados e, no caso contrário, quando um grupo possui um contato direto com um objeto serão os elementos funcionais que vão ser ativados.

Nesse sentido, Abric (2001) enfatiza que o desconhecimento do objeto favorece a ativação de uma representação fortemente avaliativa, privilegiando os julgamentos e as tomadas de posição numa representação mais ideológica do que descritiva.

O desenvolvimento sustentável por sua complexidade e pela abrangência de fatores implicados, pode ser estudado a partir de diferentes pontos de vista. A teoria das representações sociais aplicada ao estudo do Plano de Desenvolvimento do Campeche busca captar o entendimento dos atores sociais nas categorias elencadas.

Um das funções das representações sociais, conforme já foi constatado, se refere à idéia de que as mesmas permitem compreender e explicar a realidade. O conhecimento comum construído socialmente, ou o saber prático do senso comum sobre: proteção ao meio ambiente, plano diretor da cidade e crimes ambientais são os conceitos que foram estudados e que serão analisados, a partir do discurso dos atores sociais participantes deste trabalho.

5.3.2 Procedimentos de análise

A pesquisa qualitativa, pelos tipos de técnicas que emprega, não apresenta delimitação estanque entre a coleta e a interpretação das informações obtidas. Segundo Trivinos (1992), há um fluxo constante entre as informações

levantadas e em seguida interpretadas, podendo surgir novas hipóteses, o que requer uma outra busca de dados. Assim, tem-se que a pesquisa qualitativa, pelo tipo de técnicas empregadas, não estabeleceu separações entre a coleta de informações e sua interpretação.

A análise documental foi realizada no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, a respeito da possibilidade de ocorrência de crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, constantes da Lei de Crimes Ambientais, caso o mencionado documento, da forma como está elaborado, seja aprovado pela Câmara de Vereadores de Florianópolis.

Também foi utilizado na análise documental o Dossiê Campeche (MCQV, 1997), na parte que se refere as leis que foram desrespeitadas pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, como contribuição para explicitar as evidências apresentadas neste trabalho.

O estudo do contexto é fundamental quando se trabalha com representações sociais, principalmente porque existe toda uma série de discussões com visões diversas sobre o futuro da planície Entremares. Neste sentido, a compreensão do que seja desenvolvimento sustentável na Ilha de Santa Catarina, de um modo geral, e na Planície Entremares, em particular, orienta para uma abordagem mais ampla deste contexto e da complexidade implicada.

A este respeito Geertz (1999, p.11) afirma: “A antropologia sempre teve um sentido muito aguçado de que aquilo que se vê depende do lugar em que foi visto e das outras coisas que foram vistas ao mesmo tempo”.

Para a interpretação dos dados, adotou-se uma adaptação da análise de conteúdo, conforme proposta por Minayo (1993). A autora baseou-se principalmente nos seguintes pontos propostos por Trivinos (1992): resultados alcançados no estudo (obtidos através das respostas das entrevistas); análise documental; e fundamentação teórica.

De acordo com Richardson *et al* (1999) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens, indicador, que permitem inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens.

Mais especificamente falando sobre a análise de conteúdo, Trivinos (1992) citando Bardin, recomenda o emprego desse método no estudo das "motivações, atitudes, valores, crenças, tendências" e, acrescenta o autor, para desvendar ideologias, que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes e que nem sempre se apresentam de forma clara.

Os autores acima citados também salientam que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas. A classificação dos conceitos, sua codificação, categorização, etc. são procedimentos indispensáveis na utilização deste método. Mas, lembra o autor, todos estes suportes "materiais" serão francamente inúteis no emprego da análise de conteúdo se o pesquisador não possuir amplo campo de clareza teórica. Isto é, não será possível a inferência se o pesquisador não dominar os conceitos básicos das teorias que, segundo sua hipótese, estariam alimentando o conteúdo das mensagens.

Sobre os critérios da categorização, Bardin (1977, p.118) evidencia os seguintes princípios:

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. Classificar elementos em categorias, impõe a investigação do que um deles tem em comum com outros. O que vai permitir o seu agrupamento, é a parte comum existente entre eles. [...] A categorização é um processo estruturalista e comporta duas etapas: O inventário: isolar os elementos. A classificação: repartir os elementos, e portanto procurar ou impor uma certa organização às mensagens.

Para a análise dos dados optou-se por partir da transcrição das entrevistas, pelo fato de que os assuntos abordados eram importantes e tinham relação com o objeto de estudo. Além disso, segundo o entendimento da pesquisadora, informações que num primeiro momento pudessem parecer pouco

significativas poderiam ser fundamentais para a interpretação e compreensão de determinado fenômeno numa análise contextual futura.

Para tanto, dividiu-se primeiramente o conteúdo das entrevistas em três categorias temáticas: a primeira diz respeito à proteção ao meio ambiente; a segunda relaciona-se com a concepção de plano diretor, mais especificamente o Plano Diretor do Campeche; e a terceira se refere ao entendimento a respeito de crimes ambientais.

Na interpretação dos dados coletados levou-se em conta o ordenamento jurídico-conceitual da fundamentação teórica pesquisada. A partir das categorias temáticas referentes à proteção ao meio ambiente, plano diretor e crime ambiental, foram ressaltados certos aspectos que serviram como exemplos para complementar os dados bibliográficos de que se dispunha sobre o histórico do Campeche e Florianópolis, em seu movimento de mudanças. E ainda, para analisar as subcategorias que se referem especificamente ao desenvolvimento sustentável no Campeche, cujos resultados são apresentados no capítulo sete.

Após a interpretação dos dados qualitativos derivados das entrevistas segundo a representação de cada segmento analisado – especialistas, municipalidade e comunidade, procedeu-se a uma categorização dos três eixos temáticos: proteção ao meio ambiente, plano diretor e dos crimes ambientais, constituindo em cada eixo um discurso do sujeito coletivo que compôs a amostra seletiva pesquisada.

O discurso do sujeito coletivo é uma técnica desenvolvida por Lefèvre *etalli* (1999), como método de análise de conteúdo de entrevistas qualitativas, através de um processo de desparticularização dos discursos, o que contribui ao resgate do sujeito coletivo compreendido pelo conjunto dos entrevistados.

Houve uma adaptação do referencial metodológico de Lefèvre *etalli* (1999) sobre o discurso do sujeito coletivo, de forma a não impor necessariamente reunir em cada parágrafo a representação dos vários entrevistados. Pode ter sido de um só, ou dois, ou mais entrevistados considerados em cada momento. Na presente pesquisa entende-se como

discurso do sujeito coletivo o conjunto das representações coletivamente construído por todas as falas incluídas no item 7.3.

O mesmo método de elaboração de um discurso de sujeito coletivo (LEFÈVRE *et al*., 1999), contribuiu ainda na organização do material empírico, através de algumas idéias centrais aglutinadas pela categorização e na interpretação dos depoimentos por meio das ancoragens conceituais expressas pelos entrevistados e/ou agregadas quando da interpretação dos respectivos depoimentos.

Para a apresentação dos resultados derivados das entrevistas os interlocutores foram referidos com um código seqüencial elaborado a partir da data em que cada sujeito foi entrevistado (de E1 a E9), não havendo razão metodológica para a sua identificação mais precisa, além de assim estar sendo resguardado o compromisso de não identificar cada entrevistado no documento final, sendo apenas possível relacionar os depoimentos aos respectivos segmentos ouvidos – especialistas, municipalidade e comunidade organizada.

Na redação do relatório final resultante da integração dos pontos anteriormente abordados, a elaboração das considerações finais e recomendações são tradicionalmente apresentadas no final da exposição.

6 O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS

6.1 Considerações Históricas

Sugai (1994), em seu estudo sobre o planejamento urbano na cidade de Florianópolis, informa que o primeiro esboço de planejamento urbano para a cidade aconteceu em 1954. Na época pretendiam implantar um porto industrial no Estreito e um aterro insular para uma nova rede viária entre a Ilha e o Continente, mas não passou do esboço.

O projeto do plano diretor do Município foi iniciado, efetivamente, em 1969, após o governo federal decretar que somente cidades com planejamento urbano oficial receberiam recursos. Essa determinação fazia parte da ideologia de desenvolvimento e integração nacional que o regime militar procurou implantar.

Em 1976, foi aprovado um Plano Diretor do Município de Florianópolis, sob a Lei n. 1440/76 que tem servido de referência para todos os planos diretores elaborados sobre o município posteriormente, já pretendendo incentivar a expansão urbana para o sul da Ilha (SUGAI,1994) mas, foi para o norte que a cidade acabou crescendo, tendo como justificativa, interesses da elite dominante na época, que alteraram o Plano.

O Plano Diretor de 1976, que inicialmente abrangia a região da Grande Florianópolis, foi se restringindo à Capital e tomou -se apenas um plano viário. Foram concluídas as obras da BR - 101, a Ponte Colombo Salles e a SC - 401. Isto fazia parte do momento econômico, ou seja, investir maciçamente nas rodovias, pois a indústria automobilística era a que mais crescia no Brasil.

Em 1981 foi aprovado o chamado Plano Diretor da Trindade, que abrangia os bairros do Saco dos Limões, Trindade, Córrego Grande, Itacorubi e

Saco Grande, que, além da implantação do sistema viário, institucionalizou áreas de preservação permanentes (APP) e de preservação de uso limitado (APL).

A partir de 1984, o Plano do Distrito Sede e da Trindade passaram a sofrer muitas alterações, até tornar-se totalmente descaracterizado, e assim em 1997 foi substituído em 1997, pelo Plano vigente, aprovado pela Lei 001/97.

Através da Lei Municipal 2193/85 foi aprovado o Plano Diretor dos Balneários e do Interior da Ilha, que pretendia regulamentar a ocupação do município, e que continua vigente, apesar das inúmeras alterações que vem sofrendo no decorrer dos anos (SUGAI, 1994).

6.2 Plano Diretor dos Balneários

O Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha, aprovado em 1985, apesar de sucessivamente alterado por diversas leis complementares, continua em vigor. Este Plano entendeu a cidade num contexto mais amplo, e considerando o fato de que a atividade turística sofria grande incremento na década de 80, justificou um plano específico para os balneários da Ilha, nele foram definidas as áreas de preservação permanente e área de preservação de uso limitado.

Este documento envolve os seguintes Distritos: Pântano do Sul, Ratones, São João do Rio Vermelho, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, Canasvieiras, Santo António de Lisboa, Lagoa da Conceição e Ribeirão da Ilha. Em 1998 foram criados mais dois distritos: Barra da Lagoa e o Distrito do Campeche (IPUF, 1992).

De acordo com o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor dos Balneários, 42% da área do município é considerada de preservação permanente (APP), 21% de áreas de preservação de uso limitado (APL). No entanto os Planos Diretores de Florianópolis possuem um mecanismo de flexibilização, os chamados Planos de Urbanização Específica, que permite a alteração do

zoneamento em vigor, desde que mantidas as diretrizes urbanísticas essenciais, especialmente à população vinculada (IPUF, 1992).

A participação popular não foi utilizada neste Plano realizado pelo IPUF, apesar da indicação do órgão ser a utilização de metodologia participativa. Afirmar Rizzo (1993) que a participação no planejamento da cidade somente ocorre pelos empresários, que viabilizam seus interesses em todas as etapas: da elaboração à aprovação das leis.

O modelo de ocupação fica bem explícito nas diretrizes apontadas para o desenvolvimento dos balneários da Ilha, citando-se algumas das principais:

- promover a utilização racional do potencial turístico da Ilha de Santa Catarina, criando zonas específicas de interesse turístico onde é incentivada a instalação de hotéis e equipamentos turísticos;
- estabelecer o limite máximo de urbanização dos balneários, considerando as tendências históricas e as barreiras naturais ou não que condicionam a ocupação;
- compatibilizar os limites de ocupação com a capacidade de infraestrutura básica prevista para a Ilha;
- criar um zoneamento que ordene uma ocupação adequada às áreas urbanas dos balneários e garanta a localização dos equipamentos urbanos e comunitários.

O Plano Diretor divide o município em zonas urbanas e zona rural. As zonas urbanas subdividem-se em zonas urbanizadas e zonas de expansão urbana. As zonas urbanizadas são definidas pelas edificações e pela existência de equipamentos públicos, urbanos e comunitários, com uso para habitação, trabalho, recreação e circulação.

As zonas de expansão urbana são caracterizadas como espaços adjacentes às zonas urbanizadas, constituídos por áreas livres ou ocupadas com baixa densidade habitacional, e destinadas à expansão dos núcleos urbanos.

A zona rural é definida pelos espaços não urbanizáveis, com utilização para a agricultura, pecuária, silvicultura, conservação dos recursos naturais e para limitação do crescimento da cidade. A disciplina do uso e ocupação do solo na zona rural tem como objetivo estimular as atividades primárias, preservar as características sócio-econômicas do meio rural e favorecer a melhoria da qualidade de vida de sua população, impedindo o início de atividades que induzam as formas de ocupação urbana (RONCHI, 2002).

As Áreas de Usos Urbanos são distribuídas em Áreas Residenciais (AR), Áreas Mistas (AM), Áreas Turísticas (AT) e Áreas Verdes (AV). As Áreas Residenciais são destinadas à função habitacional. São denominadas Áreas Residenciais Exclusivas (ARE) ou Áreas Residenciais Predominantes (ARP), quando complementadas por atividades de comércio e serviços vicinais de pequeno porte.

As Áreas Mistas (AM) são aquelas áreas que concentram atividades complementares à função residencial. Nas áreas onde o pavimento térreo é destinado exclusivamente ao uso comercial, exceto as destinadas aos meios de hospedagem, pode-se utilizar totalmente a testada do terreno.

Áreas Comunitárias Institucionais (ACI), são as áreas destinadas a todos os equipamentos comunitários ou aos usos institucionais necessários à garantia do funcionamento satisfatório dos demais usos urbanos e ao bem estar da população. Estas estão geralmente situadas no interior das demais áreas.

As Áreas Turísticas (AT), são aquelas que se destinam a concentrar equipamentos, edificações e empreendimentos que sirvam ao turista. Subdividem-se em: Áreas Turísticas Exclusivas (ATE) e Áreas Turísticas Residenciais (ATR).

As Áreas Verdes (AV) são os espaços urbanos ao ar livre de uso público ou privado, que se destinam à preservação ou criação da cobertura vegetal, à prática de atividades de recreação e lazer, e à proteção ou ornamentação de obras viárias. Nas Áreas Especiais, a ocupação do solo, os usos e atividades estão sujeitos a limitações específicas que se acrescem às regras que vigorarem para as áreas em que estiverem sobrepostas.

Áreas de Preservação Cultural (APC) são aquelas destinadas à preservação de sítios de interesse histórico, antropológico e arqueológico. As Áreas de Adjacentes aos Elementos Hídricos (AAH), incluem a faixa de 15 metros nas margens dos rios que sejam fluviáveis ou navegáveis por qualquer tipo de embarcação; as faixas de 15 metros nas margens de águas correntes e dormentes; de 100 metros nas margens dos lagos e lagoas e de 33 m ao longo da orla marítima e das margens dos rios e lagoas influenciadas pela maré. As faixas de 15 metros pretendem defender os elementos hídricos de erosão e garantir o perfeito escoamento das águas pluviais (IPUF, 1992).

Cumprir o art. 89 do Plano Diretor dos Balneários, que garante o "livre acesso e circulação de pedestres pela orla marítima, lacustre e fluvial, por via terrestre, no interesse geral da pesca, da navegação, do lazer e do turismo", o que naturalmente, não ocorre, na prática, onde se verifica inúmeras praias cercadas.

Áreas de Usos Não Urbanos compreendem as seguintes áreas: Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL), Área de Exploração Rural (AER) e Áreas dos Elementos Hídricos (AEH).

As Áreas de Preservação Permanente (APP), são necessárias à preservação dos recursos e das paisagens naturais, e à salvaguarda do equilíbrio ecológico. São áreas *non aedificandi*, salvo os usos públicos necessários, sendo vedada: a supressão das florestas e das demais formas de vegetação, a exploração e a destruição das pedras, bem como o depósito de resíduos sólidos, conforme disposto no art. 93 do Plano Diretor dos Balneários.

As "APP" são caracterizadas pelas áreas de topos de morros e encostas com declividade igual ou superior a 46,6%; pelos mangues e suas áreas de estabilização; pelas dunas móveis, fixas e semifixas; pelos mananciais, desde as nascentes até as áreas de captação d'água para abastecimento; pelas praias, costões, promontórios, tômbolos, restingas e ilhas; e pelos parques florestais e reservas biológicas.

Ainda, de acordo com art. 93 do Plano Diretor dos Balneários, nas Áreas de Preservação Permanente (APP) constam as proibições previstas nos seus parágrafos :

§ 1º - Nas dunas, é vedada a circulação de qualquer tipo de veículos automotores, a alteração do relevo, a extração da areia, e a construção de muros e cercas de vedação de qualquer espécie.

§2º - Nos mangues, é proibido o corte da vegetação, a exploração dos recursos minerais, os aterros, a abertura de valas de drenagem, e o lançamento no solo e nas águas de efluentes líquidos poluentes.

§ 3º - Nos mananciais, nascentes e áreas de captação d'água é proibido o lançamento de qualquer efluente, e o emprego de pesticidas, inseticidas e herbicidas.

§ 4º - Nas praias, dunas, mangues e tômbulos não é permitida a construção de rampas, muros e cercas de vedação de qualquer espécie, bem como a extração das areias.

§ 5º — São proibidas as obras de defesa dos terrenos litorâneos contra a erosão provocada pelo mar que possam acarretar diminuição da faixa de areia com a natureza de praia.

As Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL) são áreas que possuem características como: declividade do solo, tipo de vegetação ou da vulnerabilidade dos fenômenos naturais, não apresentando condições adequadas para suportar determinadas formas de uso sem prejuízo do equilíbrio ecológico ou da paisagem natural.

Nessas APL somente são permitidos usos residenciais unifamiliares com condicionantes de manutenção e reflorestamento de cobertura florestal. Apenas é possível o corte de árvores quando indispensáveis à implantação das edificações autorizadas. Também todas as edificações permitidas nestas áreas não poderão afastar-se mais de 50 metros do acesso público oficial, não sendo permitido o parcelamento do solo, a abertura ou prolongamento de vias de circulação, a exploração e a destruição de pedras.

Áreas de Exploração Rural (AER) são aquelas destinadas à produção agrícola, pecuária ou florestal. Nestas são permitidas edificações destinadas às atividades rurais e ao uso residencial unifamiliar. O parcelamento do solo nestas áreas, não poderá resultar em lotes com dimensões inferiores ao módulo rural para o município.

As Áreas dos Elementos Hídricos (AEH) são áreas naturais ou artificiais, permanentemente ou temporariamente recobertas por água, como o mar, as lagoas, os rios, os córregos, os canais, as represas e açudes. Estas são consideradas *non aedificandi*, salvaguardas as instalações e obras dos equipamentos públicos e comunitários destinados às atividades pesqueiras, aos transportes marítimos e aos esportes náuticos.

No nível macro o Plano previa um zoneamento que possibilitasse a expansão de diversos bairros, como o do Campeche. No nível micro zoneou aquelas áreas que já tinham aspecto de comunidades urbanas.

Apesar de continuar em vigor, o Plano Diretor dos Balneários não responde mais ao propósito de ordenação do espaço urbano. Nas inúmeras alterações realizadas retirou o caráter integrado do planejamento para a área, ou seja toda a concepção que levou a criação de um planejamento articulado dos balneários foi perdida, pois estas alterações ocorrem à revelia de estudos mais amplos que inter-relacionem a alteração pretendida com um modelo, linha ideológica e estratégia maior de planejamento.

As áreas de proteção ambiental que foram demarcadas no Plano Diretor dos Balneários não foram respeitadas, não só devido as alterações no mesmo, como também por ocupações clandestinas, causando graves prejuízos ao meio ambiente.

6.3 Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares

A idéia de um plano específico para a região do Campeche nasceu no final da década de 70, que resultou no Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis, contendo propostas específicas para a área, chamada de Setor Oceânico de Turismo - Campeche.

No ano de 1992 foi terminada a primeira versão do Plano de Desenvolvimento do Campeche, depois chamado de Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares e que nesta tese, para facilitar o diagnóstico foi

convencionado denominá-lo também como Plano do IPUF. Consta na sua justificativa que (IPUF, 1995, p.2):

O resultado final pode ser considerado uma concepção urbana integrada, de um projeto de cidade - nova no Campeche, uma cidade baseada no turismo e na alta tecnologia, com capacidade para abrigar cerca de trezentos e noventa mil a quatrocentos e cinquenta mil habitantes e, que será capaz de colocar o Município de Florianópolis, coerentemente com o século XXI.

A justificativa para realização e aprovação deste Plano do IPUF está, segundo o documento, em evitar a degradação ambiental e urbanística que ocorre nas localidades, e pela necessidade urgente de disciplinar a expansão urbana na Ilha. A idealização do Plano do IPUF, deve-se a busca da resolução dos problemas de ocupação clandestina no Campeche, tanto às margens das áreas de preservação permanente e áreas verdes adjacentes, quanto nas áreas rurais (IPUF, 1995).

Dentre as estratégias do Plano do IPUF, encontra-se a transformação da região de rural em urbana, prevendo espaços necessários a todas as funções urbanas.

Nos objetivos específicos do Plano do IPUF, constam (IPUF, 1995, p.20):

- elaboração de plano de uso e ocupação do solo para a região;
- elaboração de planos de urbanização específica para cada bairro;
- instituição de programas de regularização fundiária;
- construção de infra-estrutura urbana;
- implantação de Parques Tecnológicos;
- implantação de áreas habitacionais e centros de bairros;
- implantação de *campi* universitários;
- implantação de equipamentos turísticos e setores hoteleiros;
- construção de infra-estruturas comunitárias;
- proteção de dunas, mangues e encostas;
- manutenção das características das comunidades nativas.

Para atingir os objetivos propostos, o IPUF (1995) elaborou relação constando de problemas dominantes na região, e elencou-os através de princípios de planejamento estabelecidos, como (p. 65):

- predominância do zoneamento rural;
- falta de empregos e oportunidades econômicas;
- fraqueza institucional e financeira da Prefeitura;
- estrutura fundiária inadequada e ilegal;
- carência de infra-estrutura física;
- insuficiência do setor habitacional;
- carência de infra-estrutura social e
- inadequação de transportes coletivos.

O zoneamento da região está embasado na Lei 2193/85 - Plano Diretor dos Balneários, que segundo o relatório final, apresenta várias inovações, entre elas destaca-se (IPUF, 1995, p.114):

- conjunto de pré-planos de ocupação flexibilizados pelo mecanismo de planos de urbanização específica, elaborados para cada bairro, não se tratando de uma mera alteração de zoneamento na escala da Lei 2193/85;

- zonas de urbanização preferencial que, uma vez não urbanizadas pelos proprietários em dois anos, passam à execução pelo Poder Público, a fim de garantir o sistema viário básico;

- loteamentos para resolver os problemas fundiários locais, sendo que, os loteamentos clandestinos sem condições de se adequarem à Lei deverão assumir o regime de condomínio;

- proíbe o parcelamento das áreas destinadas a equipamentos urbanos, admitindo-se nelas, a destinação temporária para residências unifamiliares e usos rurais;

- incentivos à localização de zonas comerciais, que engloba número de pavimentos e obrigatoriedade de destinar cinquenta por cento dos imóveis ao uso comercial e de serviços;

- elaboração de planos, até cento e oitenta dias após a aprovação da Lei, para garantir a permanência das áreas de preservação histórica, arqueológica e cultural;

- para obtenção de capital para a implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, passa-se a permitir que o Município receba até cinco por cento das áreas públicas dos processos de parcelamento na forma de lotes dominiais. Por outro lado, obriga-se o Município a reaplicar em obras e programas decorrentes do Plano todos os recursos arrecadados na região;

- criação de uma empresa pública de capital aberto para administrar a implantação do Plano Diretor elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis.

Quanto às condições de uso do solo, aparecem condicionantes como: parcelamentos clandestinos, falta de infra-estrutura urbana, carência de transporte coletivos, drenagem insuficiente, ocupação de baixa renda, degradação ambiental, levam a várias deficiências urbanísticas (IPUF, 1995, p. 69).

O IPUF chama de "Programa de Ação Número Um" o zoneamento e uso do solo dessa região, afirmando não ser um plano isolado ou simples adequação da Lei 2193/85, mas sim um plano que inclui programas de ação, com objetivos físicos, sociais, econômicos, legais e administrativos e como primeiro programa de desenvolvimento, a adequação legislativa é fundamental.

Para a implantação do Plano do IPUF na região e o respectivo zoneamento, foram levadas em consideração as seguintes referências:

- área plana para urbanização;
- extensa costa para o turismo;
- acesso rápido ao Centro;
- possibilidade de adensamento;
- proximidade do aeroporto;
- expansão do Campus Universitário para a localidade de Vassouras;
- área para o Parque Tecnológico, situada na Fazenda do Rio Tavares;

- local para Autódromo Internacional, sob a curva de ruído do Aeroporto Internacional Hercílio Luz;
- facilidades para o abastecimento de água, em função da Lagoa do Peri e aquífero subterrâneo, com capacidade para abastecer uma população de cem mil e quarenta mil, respectivamente;
- facilidades para tratamento de esgoto, devido à existência de área anteriormente destinada à construção de lagoa de estabilização para tratamento do esgoto da área central do município.

No zoneamento da região, no Plano do IPUF (1995) foram consideradas as atividades:

a) Administração:

- implantação de administração local: Freguesia do Campeche;
- manutenção de parques e reservas: mangues do Rio Tavares e da Tapera, dunas desde a Joaquina até o Morro das Pedras, e encostas com alta declividade dos Morros do Lampião, do Peralta, do Ribeirão e da Lagoa.
- manutenção de áreas de segurança: áreas do Aeroporto e da Base Área, Campo dos Guarás e Lagoa da Chica;
- manutenção de áreas rurais: Campo dos Guarás e Campo da Pedrita.

b) Urbanização:

- urbanização de núcleos de sub-habitação: favelas, invasões e loteamentos clandestinos de baixa renda e alta densidade na Tapera e no Cruzeiro;
- urbanização de parcelamentos clandestinos: Pontal.

c) Habitação:

- acesso à habitação para famílias de baixa renda: na faixa paralela à Estrada do Alto Ribeirão, e em núcleos isolados no Rio Tavares;
- acesso à habitação para famílias de média renda: Campeche Central, Rio Tavares Central e Moenda;

- acesso à habitação para famílias de alta renda: Morro do Peralta e do Lampião, Costa das Laranjeiras, e uma extensa faixa de mil metros desde o Morro das Pedras até o Canto da Lagoa.

d) Cultura:

- revitalização das comunidades tradicionais: Alto Ribeirão, Freguesia do Campeche e Rio Tavares.
- implantação de centro cultural: próximo ao setor hoteleiro do Morro das Pedras.

e) Econômicas:

- desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia : Fazenda do Rio Tavares,
- Fazenda D'Acampora, Rio Tavares Central e Vassouras;
- implantação de Campus Universitário: Vassouras;
- expansão do Setor Hoteleiro: Morro das Pedras, Freguesia do Campeche e Canto da Lagoa;
- implantação de Autódromo Internacional: Campo dos Guarás;
- implantação de Centro de Convenções e Promoções: Pontal;
- desenvolvimento de Centros Comerciais: Rio Tavares Central, Campeche Central e Moenda;
- implantação de Shopping Center: Rio Tavares, Lagoa da Chica e Alto Ribeirão;
- desenvolvimento de áreas de serviços: junto aos entroncamentos do Campeche, Erasmo, Cruzeiro e nas proximidades da Pedrita;
- desenvolvimento de Setores Hospitalares: nas bases das encostas norte dos Morros do Lampião e do Ribeirão;
- apoio à micro-empresa local: Tapera, Cruzeiro, Carianos, Ressacada e Posto do Rio Tavares.

Foram previstas, ainda, áreas para um Autódromo Internacional, 4 Parques Tecnológicos, um Centro de Convenções e Promoções, um Campus Universitário, alguns Shoppings Centers e 3 setores hoteleiros.

O modelo escolhido para guiar o desenvolvimento da região baseou-se em duas atividades econômicas principais, o turismo e as indústrias limpas, ou seja indústrias de alta tecnologia. Mais especificamente, o modelo de estrutura físico-espacial se baseou nas *New Towns* Inglesas, e a atividade econômica nas Tecnópolis Japonesas. O resultado da elaboração deste plano, como está citado no documento base, foi considerado (Plano Base-IPUF- 1995):

Um Plano de Desenvolvimento de uma cidade nova no Campeche, uma cidade baseada em turismo e alta tecnologia, plenamente capacitada a colocar Florianópolis no século XXI. A concepção desta cidade-nova é 'moderna e internacional', aproximando-se do conceito das tecnópolis criadas no Japão a partir de 1980. O plano apresentado é portanto uma rota para o futuro, uma rota para a nossa Tecnópolis.

No uso de estratégias para implantação do Plano Diretor, o IPUF optou por antecipar o conceito urbanístico para a região (IPUF, 1995, p.91):

[...] foi elaborada com a aplicação da política locacional das diretrizes de ocupação do Plano Diretor dos Balneários (Lei 2193/85), ou seja, definir unidades espaciais de planejamento / UEPs, com um sistema viário básico interligando e garantindo acessibilidade a todas as UEPs.

Assim sendo, foi planejado "[...] um sistema viário principal e estruturador da região, definido com o traçado de três vias-parques: uma ligando o Morro das Pedras ao Canto da Lagoa, outra ligando a SC-405 ao Pontal e outra ligando as Areias à Tapera."

Foram idealizadas superquadras atravessadas por vias-coletoras, sendo que, no tocante ao sistema de transporte de massa, propôs-se a utilização de monotrilhos (aeromóvel), de cujo eixo central, paralelo à praia, partiriam os ramais que atravessariam os demais bairros ao longo das vias coletoras.

Diversos equipamentos de grande porte foram planejados, como: Autódromo Internacional na área central do Campeche; Jardim Botânico no Alto Ribeirão; Centro Cultural nas Areias; Centro de Convenções e Promoções no Pontal; Terminal Rodoviário; Centro Administrativo; Cemitérios - Parques, além de Setores Hospitalares.

Quanto à localização das áreas verdes, seguiu-se, segundo o relatório, os parâmetros da Lei de Parcelamento do Solo do Município, que determinaria a reserva de um mínimo de dez por cento da área total, sendo distribuídas de forma a criar uma rede de ciclovias, caminhos de pedestres, áreas verdes e escolas. Finalmente, onde houve o cruzamento dos meios de transportes idealizados, acrescentou-se uma área para mercado público, camelódromo e feira livre.

As indústrias não poluentes, de alta tecnologia, surgiram como possibilidade para Florianópolis após a constatação de que outros tipos de indústrias estariam inviabilizadas para implantação, principalmente na parte insular da cidade, pela geração de resíduos poluentes.

O Plano do IPUF coloca como potencialidades para implantação de pólo tecnológico no Campeche: a proximidade ao aeroporto, produção de projetos em tecnologia em desenvolvimento pela UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina e o fato de ser atividade não poluente, enfatizando que esta atividade traria um novo contingente populacional de alta qualificação profissional, sendo esta a população alvo para desenho da nova cidade (IPUF,1995).

A versão mais recente do Plano do IPUF, para a Planície Entremares, foi finalizada e apresentada para as comunidades locais, agora em nova versão, ou seja, subdividido em quatorze Unidades Espaciais de Planejamento - UEPs e em março de 1999 foi encaminhado à Câmara de Vereadores e passou a ser denominado - Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares e não mais Plano de Desenvolvimento do Campeche.

Em março de 2000 as entidades sociais da região apresentam um Plano Alternativo da Comunidade. Assim, a Câmara de Vereadores apresenta um Substitutivo Global para cada um dos Projetos de Lei Complementar, mas mantendo todo o sistema viário sugerido pelo IPUF e grande parte do zoneamento, que são os dois aspectos mais impactantes em termos de adensamento populacional presente e futuro.

Considerando que nas alterações realizadas não foram contempladas as principais reivindicações da comunidade e, pela impossibilidade

de alcançar um consenso, as entidades que representam os moradores da região recorreram à esfera jurisdicional, impetrando um mandado de segurança no sentido de que fosse proibida a votação do Plano do IPUF. O judiciário concedeu a liminar e, assim, o Plano do IPUF voltou a ser sobrestado em março de 2003.

6.4 Destaques do Relatório do MCQV

Para expor os principais aspectos históricos da intervenção da comunidade organizada para dotar a região da Planície Entremares de um Plano Diretor, que contemple o desenvolvimento sustentável, optou-se pela síntese do material disponível no *site* do Movimento Campeche Qualidade de Vida – MCQV, que mantém página atualizada na *internet* no endereço: <http://www.ufsc.br/prolarus/apres.html>

Desde 1989 a população vem participando com vistas a contribuir para fazer do Plano de Desenvolvimento do Campeche uma garantia de qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. Em 1992 o Plano do IPUF foi enviado à Câmara. Por pressão da comunidade ficou adiado seu debate em plenário para possibilitar uma avaliação pelos próprios moradores.

Em 1993 o IPUF convidou professores da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC para apresentar e discutir o Plano. Nessas reuniões os professores questionaram o projeto e sugeriram sua reavaliação. Em 1994 o IPUF reapresentou o Plano Diretor às comunidades afetadas. As críticas centraram-se novamente contra o sistema viário grandioso, os prédios altos e as conseqüências ambientais e sociais desastrosas para o Sul da Ilha. Mas as idéias norteadoras dos técnicos do IPUF não foram alteradas.

No primeiro semestre de 1996 por mobilização da comunidade foi suspensa a tramitação do projeto na Câmara. Após seminário conjunto, reabriram-se os debates nas associações do sul da Ilha, nos quais foi denunciado o agravamento da ocupação desordenada e as alterações ilegais dos

zoneamentos. O seminário reafirmou a necessidade da participação comunitária na definição das políticas de urbanização.

Em março de 1997 o projeto foi reapresentado a algumas comunidades, agora dividido em 14 UEPs (Unidades Espaciais de Planejamento), o que impedia contemplar o projeto globalmente. O IPUF estabeleceu um prazo aproximado de quarenta dias para cada comunidade pronunciar-se, mas somente a respeito da sua UEP. As comunidades do Morro das Pedras e Jardim Castanheiras enviaram seus comentários ao IPUF.

A comunidades do Campeche, Areias do Campeche, Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Porto da Lagoa decidiram não enviar sugestões isoladas visto que questionavam o recorte parcelado do plano, o que impedia que o mesmo fosse analisado globalmente. Os desenhos apresentados naquela ocasião eram praticamente iguais aos apresentados em 1992, sem alterações nos pontos mais contestáveis: estímulo de uma densidade populacional incompatível com os recursos da região (450.000 habitantes na Planície onde a Casan afirma poder fornecer água apenas para 140.000 pessoas), sem sistema de saneamento básico imediato e com um sistema viário hiperdimensionado e segregador.

A comunidade rejeitou o Plano do IPUF, mas, mesmo assim, decidiu analisá-lo parcial e globalmente, posicionando-se com vistas à elaboração de propostas e diretrizes próprias. Iniciou-se assim um processo contínuo de mobilização comunitária, e, em outubro de 1997, é organizado o "I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche" onde foi analisada e diagnosticada a situação da planície e o Plano do IPUF. E nasce o Movimento Campeche Qualidade de Vida – MCQV.

Esse Seminário contou com a presença de aproximadamente duzentos e cinquenta moradores e técnicos das áreas de Geografia, Biologia, Ecologia, Engenharia Sanitária e Civil, Sociologia, Arquitetura, Direito, Educação e Jornalismo, como também de representantes da comunidade em geral (AMOCAM, 1997, p. 6).

O Dossiê Campeche, como foi denominado o documento final do Seminário realizado, trata basicamente de duas questões primordiais: analisa o Plano de Desenvolvimento do Campeche - PDC, proposto pelo IPUF, para a Planície do Campeche (atualmente denominado Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares), o modo como vinha sendo encaminhado o planejamento urbano junto à comunidade; e indica possibilidades de soluções sustentáveis para a organização e ocupação da Planície, em co-responsabilidade com a comunidade e em obediência às leis vigentes, abordando questões de forma técnica e interdisciplinar. Neste Dossiê foram indicadas as leis que não serão respeitadas, caso o Plano do IPUF seja aprovado.

Nesse Seminário foram estruturadas quatro Comissões Temáticas: Recursos Naturais e Zoneamento Urbano; Sistema Viário; Saneamento Básico; Espaço Público. Além disso, foram solicitados pareceres a vários Departamentos da Universidade Federal de Santa Catarina, que também instruíram o "Dossiê Campeche", o qual foi encaminhado ao IPUF em novembro de 1997.

Neste "Dossiê", estão descritas as lesões legais, ambientais, sociais, infraestruturais, além da descrição da região, cursos naturais, culturais, históricos e a realidade urbana e rural de ocupação; e foi entregue a todos os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para análise do mesmo e aguardo de posterior resposta, a qual foi dada, oito meses depois.

Em março de 1999 o Plano do IPUF foi encaminhado para a Câmara de Vereadores. No entanto foi solicitado à Câmara de Vereadores sobrestamento (parar a tramitação) dos projetos de Lei e a reabertura de diálogo com o órgão de planejamento, intermediada pela Câmara, na tentativa de chegar a um consenso sobre as discordâncias já explicitadas nos anos anteriores.

Assim foram retomadas as reuniões entre o IPUF e os representantes das comunidades da planície organizadas em torno do Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV).

Apesar das inúmeras reuniões não foi possível estabelecer um consenso. Uma nova assembléia dos moradores da região do Campeche aprovou o Plano Alternativo da Comunidade, doravante denominado Plano da Comunidade, juntamente com os necessários Projetos de Lei Substitutivos para aprovação da Câmara de Vereadores. O Plano da Comunidade foi entregue para apreciação na Câmara dos Vereadores em Março de 2000, mas não foi dada a devida atenção.

6.4.1 Plano Alternativo da Comunidade – Campeche

Um dos aspectos do Plano do IPUF mais criticado pela comunidade é o sistema viário, considerado agressivo contra o meio ambiente, super dimensionado e caro. Entende a comunidade que o planejamento específico do sistema viário secundário deverá ser definido numa segunda etapa pelo órgão de planejamento.

No Plano da Comunidade consta que, para a sua elaboração, foi considerada a fragilidade do solo e dos ecossistemas da planície do Campeche com base nas informações científicas existentes, fotos aéreas e visitas a campo.

Outra preocupação da comunidade decorre do superdimensionamento populacional (390.000 habitantes) previsto para a região, que explica que a capacidade de fornecimento de água para o sul da Ilha está limitada, segundo parecer da CASAN, a 147.000 habitantes utilizando-se o lençol freático e a Lagoa do Peri. O Plano Alternativo foi elaborado prevendo uma ocupação limitada a estes recursos disponíveis.

Foi considerado ainda na elaboração do Plano da Comunidade que muitas fossas sépticas poderiam contaminar rápida e facilmente o abastecimento potável do sul da Ilha. Entende a comunidade organizada que para preservar a qualidade da água, é prioritária uma estação de esgotos com tratamento completo incluindo a etapa terciária considerando, em todos os casos, a alta permeabilidade do solo, a altura do lençol freático e o menor custo.

O Plano da Comunidade enfatiza a prioridade da implantação de estações de tratamento de água e esgoto antes de qualquer iniciativa de execução do plano.

Foi destacada a importância de contemplar como prioridade a macro drenagem da planície como fator norteador das intervenções urbanas de grande porte, construções de estradas, avenidas, delimitação de áreas urbanizáveis e equipamentos públicos.

O Plano da Comunidade foi elaborado considerando também que as restingas seguram os sedimentos da abrasão marinha e eólica e facilitam a infiltração e recarga do aquífero. Não foram propostas grandes vias asfálticas a fim de reduzir a impermeabilização do solo e o bloqueio ao curso natural das águas, que são responsáveis por freqüentes inundações; e ainda evitado os desmatamentos de matas remanescentes.

Foi considerado no Plano da Comunidade o desenvolvimento sócio-econômico da região centrado no mar e na natureza: na pesca, no ecoturismo, no paisagismo, jardinagem, e nas atividades de conservação e de tecnologia avançada incluindo reciclagem de resíduos sólidos e atividades ligadas à educação informal e informática.

O Plano da Comunidade deu atenção às reivindicações e anseios dos moradores e ao Estudo de Impacto Ambiental realizado para Departamento de Estradas e Rodagens em 1995, para a preservação do patrimônio histórico, cultural, cênico e valorização das vocações da região (artes plásticas, artesanato, pesca, hortifruticultura, etc), e busca soluções para a criação de espaços de "memória viva" (museus, casas de cultura, rua das artes para a comercialização das obras artísticas, etc) que possibilitem a convivência da população através das atividades típicas como a pesca, festividades, folclore e outros.

7. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

7.1 Análise Documental

A necessidade de preservação do planeta terra, tanto no sentido de proporcionar bem-estar, segurança e dignidade de vida à geração presente, como para garantir a continuidade de tais qualidades às gerações vindouras, fez com que fosse visualizado o meio ambiente como uma fonte de valores na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida.

A Constituição Federal assegura à coletividade o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também de uso comum, sendo estes visualizados como valores básicos à sobrevivência humana, sendo dever da sociedade preservá-los, conscientizando-se de sua relevância à essencialidade da vida, e incumbindo, também, ao poder público a sua defesa, protegendo-os para que não sejam expostos a ataques ou lesões efetivas.

A Ilha de Santa Catarina, onde está localizada a região da Planície Entremares – Campeche, apresenta um dos mais expressivos e complexos ecossistemas da América do Sul, impondo-se assim, ainda mais relevante, a sua proteção. A decodificação da Agenda 21 para o Município de Florianópolis, destaca a preocupação com a degradação ambiental, que foi constatada no diagnóstico realizado (AGENDA 21 LOCAL, 2000, p.130):

Estudos recentes revelam que a atividade econômica levou ao desmatamento de mais de 87% das florestas, 26% dos manguezais e 22% das restingas, enquanto da fauna foram extintas espécies como o bugio, a anta, o puma, a onça, a jaguatirica, o gato do mato, o porco-cateto, o queixada e os veados. Tudo isso com um pouco mais de 250 anos de verdadeira ocupação territorial. A consideração que se tem que ter é que a perda de diversidade biótica nativa traz como consequência

mudanças e prejuízos no ciclo da água e dos nutrientes, causando dificuldades, para a saúde do ser humano, trazendo moléstias e mortalidade.

Quando a falta de consciência ecológica se mostra evidente, quando as vias administrativas já não se resolvem, a tentativa de solução é a tutela jurisdicional. O fundamento jurídico-político para a caracterização de condutas antijurídicas contra o meio ambiente é encontrado nas normas constitucionais.

É a Constituição que traça as linhas externas do quadro referencial das condutas humanas, que entende serem dignas de reprovação penal. Cabe ao legislador ordinário fazer a descrição esquemática de indivíduos, coisas, objetos ou fenômenos configuradores da antijuridicidade correspondente àquele quadro de referência.

A Lei de Crimes Ambientais faz a descrição esquemática dos comportamentos lesivos ao meio ambiente, estruturando a responsabilidade penal de tais condutas sustentada no princípio da culpabilidade, punindo-as, essencialmente, a título de dolo, ressaltando os casos de admissão da modalidade culposa.

Toda lesão originada de qualquer agressão à integridade ambiental, consistente em impactos ambientais, que abalam o ecossistema destruindo o equilíbrio do meio ambiente, pode ser caracterizada como dano ambiental.

Pode-se apontar a existência de duas modalidades de reparação do dano ambiental: a recuperação e a reparação, propriamente dita. A primeira consiste na reconstituição do ambiente vulnerado, a devolução do *status quo ante*, interrompendo-se a causa geradora do dano. A segunda consiste na indenização, numa compensação pela degradação do ambiente. Nas duas modalidades o infrator sofrerá uma imposição de cunho econômico.

Entretanto, de acordo com o pressuposto de que para a efetiva proteção ambiental não é pertinente, nem satisfatória, a simples reparação ou a recuperação, mas sim, a preocupação e a prevenção. é imprescindível que

medidas mais eficazes sejam adotadas a fim de evitar a degradação ambiental. Não existe um tempo para destruir e após tentar reparar ou recuperar. Somente evitando-se os danos ao meio ambiente é que a qualidade de vida presente e futura pode ser garantida.

Nessa perspectiva se desenvolve uma análise da potencialidade de uso da Lei de Crimes Ambientais como ferramenta de proteção ambiental, a partir do caso do Plano da Planície Entremares - Campeche. Pois, entende-se que, se no processo de elaboração de um plano diretor forem respeitados os preceitos da proteção ambiental, a lei passa a ser utilizada também como uma ferramenta de defesa do ambiente.

Não se pretende neste estudo apontar todos os crimes ambientais que poderão ocorrer, em caso de aprovação do Plano de Desenvolvimento a Planície Entremares, mas somente indicar alguns, que se considera suficientes para demonstrar que a preocupação com a qualidade de vida deve nortear a elaboração de plano diretor.

7.1.1 A visão do MCQV sobre o desrespeito às leis ambientais

No documento denominando Dossiê Campeche (MCQV, 1997) foram indicadas “as leis que o IPUF desrespeita”. O mencionado documento foi publicado no Jornal Fala Campeche de setembro de 2001, em edição especial, bem como em *site da Internet*, já comentado anteriormente. O trabalho realizado por especialistas identificando as infrações legais que constam no Plano do IPUF, foi mais uma tentativa de sensibilizar as autoridades, para a revisão do Plano Diretor do IPUF para o Campeche.

Esta tese objetiva apontar somente as infrações à Lei de Crimes Ambientais, no que se refere aos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, selecionados para análise em decorrência do estudo da legislação de proteção ao meio ambiente, que foi discutida no Capítulo 3, denominado Tutela Ambiental.

De acordo com o estudo realizado no capítulo retro mencionado constata-se que o documento do MCQV Dossiê Campeche (1997), sobre os

crimes ambientais indica, de forma pertinente, as leis que o IPUF desrespeita no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, e será oportuno, aproveitar nesta análise o levantamento já realizado, mesmo porque se trata de importante subsídio, tecnicamente pautado e elaborado com a participação de diversos especialistas.

O MCQV (1997) entende que o IPUF, ao ignorar o quadro sócio-econômico existente e as potencialidades naturais da região, possibilitando a transformação da região numa grande tecnópolis de tipo japonesa, com vasto sistema viário sobre manguezal, restingas, lagoas, rios, dunas e locais históricos, está ferindo além dos artigos 182, 216 e 225 da Constituição Federal, também a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81 e o Código Florestal – Lei 4771/65, visto que as funções sociais da cidade, a preservação do patrimônio histórico-cultural e do ambiente não estão sendo respeitados.

Ao propor a fragmentação de mais de 500 hectares através de leis menos restritivas para uso do solo costeiro, ignorando as recomendações do EIA/RIMA do DER (1996) de reavaliar o sistema viário, o uso do solo, as áreas de lazer e a valorização da cultura, o IPUF está descumprindo também o Código Nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei 7.661/88, a Resolução da Comissão Interministerial para Recursos do Mar - CIRM 005/97, Resolução do CONAMA 001/86 e o art. 25 ADTC da Constituição Estadual de Santa Catarina, que estabelecem a não-fragmentação da unidade dos ecossistemas costeiros, a necessidade de estudos de impacto ambiental e proíbem a criação de leis menos restritivas do que as vigentes para uso do solo costeiro (MCQV, 2004).

Prevendo a construção de um campo de golfe às margens do Rio Tavares, cujo uso de herbicidas contaminaria o manguezal e a pesca na Reserva do Pirajubaé, como também, aterrando parte do manguezal e cortando parte da floresta inundável para construção de um parque tecnológico, estão sendo feridas a Lei 5.197/67, que dispõe sobre a proteção à fauna, o Código Florestal e a Lei de Crimes Ambientais, e ainda o Decreto Estadual 6.063/82, que estabelece o parcelamento do solo urbano, as Resoluções do CONAMA 004/85, 011/87 e 02/88, que protegem os criadouros naturais (brejos, lagos, lagoas, restingas,

dunas, manguezais e a Floresta Atlântica) e o não-parcelamento de solos inundáveis (MCQV, 1997).

Como consta no Plano do IPUF, que a via costeira passará sobre brejos de restingas, dunas fixas e margens das lagoas, poderá haver aterramento de parte do manguezal, e assim ferir o Decreto Federal 89.336/84, que trata das reservas ecológicas, a Lei Federal 6.513/77, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico e ainda, a Lei Estadual de Parcelamento do Solo, a Lei que institui o Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis e a Resolução do CONAMA 261/99, que estabelecem a necessidade de preservar áreas de relevante interesse turístico e ecológico, esclarecendo e delimitando as restingas de Santa Catarina (MCQV, 1997).

O Plano do IPUF para o Campeche viria fragmentar o solo e verticalizar a planície, sem compatibilizar o adensamento populacional com a disponibilidade de água. Assim, poderá impermeabilizar áreas inundáveis de recarga do lençol freático, impossibilitando o uso público da água e conseqüentemente ferir também as leis que instituem a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9433/97 e a Política Nacional de Saneamento – Lei 5.318/67 (MCQV, 1997).

7.1.2 Crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural

A finalidade precípua do Direito Penal hodierno reside na proteção de bens jurídicos reconhecidos como essenciais não apenas ao indivíduo, mas também a toda a coletividade. Para proteger os interesses sociais, o Estado deve esgotar os meios menos lesivos que o Direito Penal, antes de recorrer a este que, nesse sentido, deve constituir-se numa arma subsidiária, uma *ultima ratio*.

Deverá preferir-se antes de tudo a utilização dos meios desprovidos do caráter de sanção, como uma conseqüente política social ambiental, cuja adequada formulação e execução é responsabilidade inalienável do poder público, embora solidariamente com outros segmentos da sociedade civil organizada em cujo contexto se destaca a participação popular.

Entretanto, se na elaboração de políticas sociais não são observadas as normas de proteção ambiental, mister se faz recorrer à norma penal, ainda assim, somente quando esgotados todos os meios de proteção ao meio ambiente, situação em que estará legitimado o recurso à Lei de Crimes Ambientais que consolidou as normas penais num único diploma legal.

O Plano do IPUF ao prever um adensamento populacional de mais de trezentas mil pessoas para a região da Planície Entremares, possibilitará, além da infração a toda legislação já apontada no Capítulo 3, consubstanciar aquelas relacionadas no Dossiê Campeche (1997) e ainda ferir outras mais, que não foram indicadas nesta pesquisa. Por se tratar aqui somente de crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, conseqüentemente, não se discute inúmeras outras infrações contra a flora, fauna, poluição, etc., constantes na Lei de Crimes Ambientais.

O Plano do IPUF ao não atender os preceitos da Constituição Federal, Estadual, Lei Orgânica do Município de Florianópolis; a Lei 6328/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei 4771/65, Código Florestal; a Lei 7661/88, Código Nacional de Gerenciamento Costeiro, dentre outras, no que se refere a proteção do meio ambiente, estará infringindo a Lei de Crimes Ambientais, especialmente nos crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural.

7.1.2.1 O patrimônio cultural e o crime ambiental

O patrimônio cultural se constitui em um dos aspectos do novo entendimento do que é meio ambiente. As fontes e manifestações culturais que podem se expressar em bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que portam referências à identidade, ação ou memória dos grupos que formam a sociedade, constituem o patrimônio cultural brasileiro, conforme consta do art. 216 da Constituição Federal.

Inclui-se entre estes bens: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras,

objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (incisos I,II,III,IV e V, do referido artigo).

A Constituição Federal em seu art. 23, III dispõe que os Municípios, juntamente com a União, Estados e o Distrito Federal, têm competência comum para, entre outras, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos.

Constata-se que, por disposição constitucional, o campo de abrangência da proteção jurídica ambiental alargou-se enormemente pela ampla conceituação dada ao seu objeto, que passou a incluir, ao lado dos recursos naturais, todos os bens que, de natureza material ou imaterial, se referem à identidade, à ação, à memória da sociedade brasileira, às suas criações científicas e tecnológicas, às suas obras e edificações, enfim, tudo aquilo que se considera essencial para a plena realização da pessoa humana e para a vida na comunidade, e que pode ser chamado de patrimônio cultural da nação.

O art. 62 da Lei de Crimes Ambientais diz ser crime destruir, inutilizar ou deteriorar bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial ou ainda arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial.

O Plano do IPUF para a região da Planície Entremares, além de infringir a legislação já apontada no Capítulo 3, com destaque para aquelas indicadas no Dossiê Campeche (1997), também incidirá em crime contra o patrimônio cultural, tipificado no art. 62 sob estudo.

Por ser difícil a proteção do patrimônio cultural brasileiro, em decorrência de sua amplitude e extensão, cabe, também, às comunidades e a sociedade como um todo, o dever de colaborar com o poder público neste processo, como previsto no § 1º, do art. 216, Constituição Federal.

Os procedimentos mais utilizados na proteção do patrimônio cultural são: elaboração de leis, o tombamento, a desapropriação, os inventários, a restauração, a manutenção de museus, a fiscalização e a própria utilização de ações judiciais.

Na propositura de lei municipal os cidadãos, em número que preencham os requisitos do art. 29, XIII, da Constituição Federal, poderão apresentar projetos de lei de interesse específico do município, podendo também fiscalizar a execução de obras que podem causar impacto ao meio ambiente ou ao patrimônio cultural, acompanhando os estudos de impacto ambiental e seu relatório (EIA-RIMA), nos termos da legislação ambiental que protege o meio ambiente, no qual não se pode excluir o ambiente cultural.

O art. 63 da Lei de Crimes Ambientais diz ser crime alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida, com o que tem-se aqui, uma vez mais, a configuração do patrimônio cultural, conforme disposto na Carta Magna.

A conduta proibida por este artigo consiste na vedação legal de que seja alterado o aspecto de qualquer edificação ou local, protegido por lei. Os valores históricos, paisagísticos, culturais, monumentais, arqueológicos, etnográficos, ecológicos, artísticos ou religiosos, são o fundamento para esta restrição, uma vez que é direito de todos o meio ambiente equilibrado, neste incluído o meio ambiente cultural.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição Federal identificam a Mata Atlântica como patrimônio cultural, e sua obrigatória proteção, além de outras disposições legais já estudadas no Capítulo 3 e no Dossiê Campeche (1997), que determinam, conseqüentemente, a proteção da região da Planície Entremares, já que se tem ali a Mata Atlântica, como área de preservação. E, assim, a sua

excessiva ocupação prevista no Plano do IPUF vai possibilitar a ocorrência do crime previsto no art. 63 da Lei de Crimes Ambientais.

O patrimônio cultural de uma nação é importantíssimo para a sua própria sobrevivência, de forma que deve ser protegido primordialmente por seus cidadãos e pelos Municípios. No entanto, a idéia de desenvolvimento traz, a um só tempo, benefícios e riscos à coletividade. Nos casos em que o risco pode ser reduzido a uma situação de suportabilidade, a norma deve estabelecer as medidas preventivas que devem ser adotadas. As normas que levarão à degradação ambiental devem ser evitadas.

Ainda que sejam observadas as regras técnicas destinadas à prevenção, as políticas públicas direcionadas à urbanização devem ter como norte a proteção ambiental, a preservação da natureza e da construção humana e do patrimônio cultural.

O meio ambiente cultural assim como o natural, é espécie do gênero meio ambiente definido pela Constituição Federal, sendo afetado por condições como o aumento da densidade demográfica, a poluição, o crescimento econômico, dentre outras, justificando assim a inclusão da proteção ao ordenamento urbano e do patrimônio cultural na tutela ambiental.

O Movimento Campeche Qualidade de Vida em consulta ao Instituto do Patrimônio Histórico e Arqueológico Nacional – IPHAN recebeu a informação de que na região da Planície do Entremares foram identificados pelo 11 (onze) sítios arqueológicos. Áreas, essas, que deverão ser obrigatoriamente preservadas por determinação legal, o que não ocorrerá se implantado o Plano do IPUF, caracterizando-se assim, uma vez mais, a incidência de crime contra o meio ambiente.

7.1.2.2 O ordenamento urbano e o crime ambiental

Os ecossistemas costeiros, devido à sua fragilidade e necessidade de conservação, estão resguardados pela Constituição Federal (art.

225, § 4º), que se refere à Zona Costeira, entre outros ambientes, como patrimônio nacional.

O Código Florestal Brasileiro foi uma das primeiras legislações a proteger também os ecossistemas costeiros, como a vegetação de restinga associada a manguezais e dunas, classificando-os como áreas de preservação permanente, o que se aplica à região da Planície Entremares.

O art. 64 da Lei de Crimes Ambientais tipifica como crime a construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida.

Cumpre recordar que solo não edificável são os terrenos com restrições quanto ao direito de construir e que entorno é espaço físico necessário ao acesso do público ao local e a sua conservação, manutenção, valorização, e, o espaço físico necessário à harmonização do local com a paisagem em que se situar.

Tanto o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro como o Código Florestal Brasileiro proíbem a construção em área de preservação. Assim, entende-se importante, trazer a colação neste espaço o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Santa Catarina, que proíbe a expedição de leis menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território enquanto não for promulgada a lei que instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Até o presente momento, como consta no Capítulo 3, ainda não foi instituído o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e conseqüentemente deve prevalecer a norma constitucional.

A previsão de construção das vias-parque sobre determinados trechos do campo de dunas caracteriza o crime ambiental tipificado neste dispositivo. Aprovado o Plano do IPUF, na forma de sua estrutura atual,

possibilitará a infração ao art. 64 da Lei de Crimes Ambientais, visto que na região da Planície Entremares, como já foi estudado, predominam as áreas protegidas pela Constituição Federal e por tantas outras normativas legais já mencionadas nesta tese.

Os efeitos da impermeabilização do solo e contaminação do lençol freático que serão gerados pelo Plano do IPUF, se implantado, são deveras preocupantes, visto que a ocupação prevista envolve aterramentos, concretagem, asfaltamentos e construções que impermeabilizarão o solo, impedindo a infiltração natural das águas das chuvas, que recarregam os lençóis freáticos, isto sem considerar os alagamentos que vai gerar na área, por falta de escoamento, o que já se observa no centro de Florianópolis, quando das enxurradas.

O art. 65 tipifica como crime o ato de pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano, sendo agravada a pena se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico.

Em decorrência do dispositivo acima o ordenamento urbano recebe defesa, de modo abrangente, contra agressões estéticas, uma vez que, como já dito anteriormente, o aspecto estético integra o meio ambiente cultural e portanto cabe ao poder público a tarefa de garanti-lo.

O grande aumento demográfico previsto para a região trará, conseqüentemente, os problemas que ocorrem nas grandes cidades, que além das diversas espécies de poluição, convivem com a poluição psicológica, na qual se inclui a poluição visual, causada pela alteração da paisagem natural ou urbana.

Está evidente que o Plano do IPUF está desajustado da realidade a que se destina, como instrumento ordenador, racionalizador dos espaços urbanos, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Ao infringir dispositivos das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município, o Estatuto das Cidades, a Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, o Código Florestal Brasileiro, o Código de Gerenciamento Costeiro, dentre outras, bem como, as Resoluções do CONAMA,

as leis estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente, já elencadas no Capítulo 3 desta tese, o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares irá ferir ainda os dispositivos da Lei de Crimes Ambientais.

As infrações tipificadas nos artigos 62 a 65 da Lei de Crimes Ambientais, são passíveis de ocorrência, caso o Plano do IPUF seja aprovado da forma como está estruturado, e a Lei da Vida, como também é conhecida a Lei de Crimes Ambientais se apresenta aqui, como mais uma ferramenta de cidadania que se coloca a serviço do brasileiro, protegendo a sadia qualidade de vida para os cidadãos desta e das futuras gerações.

Nos delitos ambientais prevalece e se reafirma a idéia de que o Direito Penal é a última instância de controle social sobre o comportamento dos indivíduos e que cumpre uma função subsidiária e auxiliar, às normas não penais (civis ou administrativas) e que são essas, passíveis de uma adequada política de conscientização, as que têm a tarefa de prevenir os danos ecológicos, reservando a ação do direito penal somente quando esses controles fracassarem.

A idéia de proteção do meio ambiente deve ser absoluta. Isto quer dizer que não é necessária a produção do dano efetivamente à saúde de uma pessoa ou colocar em perigo sua vida; o âmbito de proteção se antecipa como totalidade ecológica. O perigo deve ser evitado.

Tem-se assentado, que os interesses difusos (indeterminação dos sujeitos e contingência dos interesses), no que se refere ao meio ambiente, se manifestam e evidenciam em torno de domínios como:

- o direito à preservação da natureza e da paisagem natural;
- o direito a um crescimento e ordenamento harmônico e humanizado do território urbano;
- o direito à proteção, salvaguarda e valorização do patrimônio cultural;
- o uso da propriedade privada urbana ou rural segundo sua função social.

Esses domínios devem nortear a elaboração de qualquer política pública, pois que, os representantes dos interesses e direitos difusos não são os

indivíduos presentes na definição dos interesses individuais, uma vez que a satisfação ou lesão de tais interesses implica na satisfação da coletividade como um todo. Tampouco são os grupos apresentados como titulares exclusivos desses interesses, pois os interesses difusos pertencem não só a eles mas à comunidade como um todo.

A nova visão de planejamento urbano tem que ser assimilada por todos envolvidos no processo. Os planos diretores elevados à condição de instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de expansão das cidades, pressupõem a participação da comunidade, com domínio do conteúdo, das possibilidades e limitações para sua intervenção no processo. A elaboração de plano diretor exige dos administradores públicos e da comunidade espírito de cooperação na busca de alternativas para administrar os conflitos de interesse.

7.2 Posição dos Interlocutores

Conforme descrito na metodologia desta tese, para a apreensão empírica complementar à pesquisa documental, foram selecionados intencionalmente nove interlocutores, estratificados em especialistas, representantes da municipalidade e representantes da comunidade organizada, sendo três entrevistados em cada estrato.

Para que se descortine o senso comum dos estratos indicados, fez-se mister, inicialmente, a reprodução das entrevistas em seus conteúdos mais significativos, sendo que as mesmas haviam sido direcionadas para captar o entendimento dos interlocutores em seus respectivos segmentos sobre proteção ambiental, plano diretor e crimes ambientais, as categorias centrais deste estudo, ou seja, os seus três eixos temáticos.

Na análise dos dados, neste primeiro momento, as entrevistas foram reelaboradas de forma sintética sob o ponto de vista de cada estrato pesquisado. Buscou-se apreender o núcleo do entendimento de cada entrevistado, por referência ao próprio segmento dos interlocutores, para, a partir

daí consolidar a representação nos seus respectivos estratos – especialistas, municipalidade e comunidade organizada.

7.2.1 A visão dos especialistas

Na entrevista com os especialistas percebe-se uma relativa clareza e muita objetividade nas respostas aos questionamentos. Destaca-se sobre a proteção ambiental:

- [...] *é uma coisa muito individual, não passa pela lei e sim pela educação* (E2); e,
- *proteção ambiental [...] significa, literalmente, cuidar do meio ambiente a partir de uma perspectiva individual* (E1).

No que se refere à proteção ao meio ambiente constata-se a existência de consenso nos depoimentos, onde, para todos os especialistas entrevistados, a proteção ambiental decorre de uma consciência pessoal, admitindo que o planeta é deteriorável e que a sua preservação passa pela educação individual e coletiva.

Em relação ao plano diretor, verifica-se que os interlocutores especialistas conhecem esse instrumento da política pública urbana, entendendo-o como uma forma de planejamento e organização da cidade. Todos demonstraram conhecimento técnico a respeito do assunto:

- *É a forma de gerenciamento que visa a organização e o ordenamento urbano dentro de um município. Ele objetiva três interesses primários: 1) buscar as áreas de desenvolvimento, 2) identificar e ordenar o setor imobiliário e 3) permitir que o serviço público atinja aquelas áreas que estão sendo organizadas* (E2).

A Agenda 21 (ECO-92) recomenda que as cidades fortaleçam os órgãos locais de governo para lidar eficazmente com os desafios do desenvolvimento e do meio ambiente, associados a práticas saudáveis de planejamento urbano. Atualmente, entende-se como prática saudável a efetiva participação da coletividade na formulação de políticas públicas urbanas. O que

se constata, na prática é que a participação da comunidade se restringe a poucas pessoas e ainda assim, ~~a~~ aquelas pessoas que estão diretamente envolvidas com o assunto.

O Plano Diretor do Campeche, como é comumente conhecido, ou seja, o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, nome que lhe foi atribuído pelo poder público, recentemente, ou ainda, o Plano do IPUF, como foi convencionado denominá-lo nesta tese, apesar da a polêmica que gira em torno de sua aprovação, goza de pouca publicidade e todos entrevistados conhecem a controvérsia sobre o mesmo, mas não necessariamente a sua importância para a cidade:

- *O Plano Diretor do Campeche é o plano diretor de uma das praias da Ilha de Santa Catarina (E1).*
- *[...] Para o Campeche a prefeitura fez uma proposta que a comunidade não concordou e reunida pede a revisão do Plano (E3).*

No entanto, os especialistas, apesar de terem conhecimento da existência do Plano Diretor para a região e que o mesmo ainda não foi aprovado, não sabem como está sendo conduzido o processo. É pacífico o entendimento de que, se for observada a legislação vigente, quando do planejamento para o desenvolvimento da região, o risco de dano ao meio ambiente será reduzido. Esta constatação se traduz no eixo central da análise aqui desenvolvida.

Os especialistas apresentaram um entendimento formal sobre os crimes ambientais, colocando-os como ações tipificadas em lei e que podem ocorrer pela precária fiscalização, ação ou omissão do poder público. Como ilustração tem-se:

- Significa a [...] *tipificação das ações determinadas pela Lei de Crimes Ambientais.*

7.2.2 A visão dos representantes da municipalidade

Na análise do discurso dos interlocutores que representam a municipalidade constata-se que a idéia de proteção ao meio ambiente só é clara e objetiva para um dos atores, que associa a idéia de proteção ao meio ambiente à idéia de desenvolvimento sustentável, numa percepção de comprometimento individual, no sentido de que cabe a cada um cumprir com o seu papel em relação à proteção ambiental.

Entretanto, predomina um entendimento de departamentalização de atividades, gerando, conseqüentemente, um descompromisso com a preservação do planeta. Vendo a proteção ao meio ambiente como uma atitude isolada, ou específica de alguns setores do poder público, a responsabilidade do município no momento da formulação e execução do plano diretor não é reconhecida ou explicitada, conforme se constata:

- Nós somos um órgão de planejamento urbano, temos que pensar na cidade, se a questão é ambiental, temos um outro órgão. Na verdade, a nossa função é fazer cidade, não é preservar, a função de preservar é deles (os órgãos de proteção ambiental), então nós enfocamos em primeiro lugar as pessoas que vão morar naquele local e o que é bom para elas; mesmo que isso implique tirar um pedaço de uma área de preservação, porque a área é preservada pela lei, mas nela é permitido pôr os serviços públicos necessários, e isso está escrito no plano diretor, caso tiver premente necessidade (E5).

O art. 225 da Constituição Federal impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para a geração presente e futuras. Inobstante o texto legal, representantes da municipalidade demonstram ignorá-lo em nome de outras diretivas municipais, como é o caso do crescimento urbano, sem preocupações com a sua sustentabilidade.

No discurso sobre plano diretor, o conflito com a comunidade a respeito da aprovação do Plano do IPUF se mostra evidente nas falas dos interlocutores, que, inclusive, restringem os seus depoimentos ao Plano para a região do Campeche:

- Se o Plano do IPUF é exagerado, outros poderão dizer. Segundo o IPUF a população estimada é para o longo prazo e o IPUF pretende garantir o sistema viário futuro, garantindo a não ocupação, diminuindo as indenizações (E6).
- Não querem a lei porque a lei vai trazer exigências que eles não querem cumprir tanto por parte do loteador quanto do morador clandestino (E5).
- O plano do IPUF define várias diretrizes urbanísticas, enquanto o Plano alternativo da comunidade não deu alternativa viária nenhuma, o que segundo a comunidade viria posteriormente. Nele está dissociado o uso e ocupação do solo do sistema viário. Não tem como definir uma densidade crescente sem definir o sistema viário de forma simultânea (E6).
- A questão da via-parque que a comunidade é contra, ela seria uma garantia de se evitar a ocupação das dunas, por se tratar de uma via ao pé das dunas. Você tem uma diretriz, uma proposta, que demanda trabalhos específicos de engenharia, além do estudo de impacto ambiental. Todavia, o fato de estar no plano não é garantia de que será implantado (E6).
- O grande questionamento dos moradores é o sistema viário e a questão ambiental. Não querem via de nenhum tipo, nem sequer pavimentações em muitos casos (E5).
- Temos dificuldade em fazer entender as pessoas que estão lá (na comunidade), em decorrência do conflito de gerenciamento dessas áreas. Os moradores do Campeche deveriam buscar a municipalidade para uma solução. [...]
- É possível prever o desenvolvimento preservando o meio ambiente, e o Plano do Campeche é uma oportunidade para se redimensionar a população de Florianópolis, e (mesmo sabendo que), se fizer uma previsão muito grande vai diminuir a qualidade de vida em Florianópolis. Quando a ocupação é muito desordenada é pior do que não ter plano (E4).

Verifica-se a dificuldade de consenso entre os representantes da comunidade e os representantes da municipalidade sobre o que é melhor para a região, mas confirmando a hipótese central desta tese, sobre a indispensabilidade de encontrar uma solução para esse conflito.

Na fala dos entrevistados da municipalidade percebe-se, mais uma vez, a falta de visão globalizada nas questões que dizem respeito a toda sociedade. A responsabilidade pelas políticas públicas urbanas, quer sejam de ordenamento urbano ou de proteção ambiental, dizem respeito a todos cidadãos e não somente a uma comunidade específica. O que vai afetar a um bairro especificamente, afetará a toda sociedade. Logo, há que ressaltar a observação em que se destaca:

- *O Plano do Campeche, na época da discussão, havia muita interferência de pessoas que nada tinham a ver com o bairro (E5).*

Também no discurso a respeito dos crimes ambientais em um dos depoimentos é possível perceber uma certa animosidade para com pressupostos excessos das leis de proteção ambiental, como se elas existissem para atrapalhar e não para reger a vida em sociedade:

- *A lei é radical demais, não gradua os crimes. Na lha não pode nada em lugar nenhum. Se quiser aplicar a lei, tudo é vegetação de restinga, tudo que é morro é Mata Atlântica (E5).*

A idéia de proteção ao meio ambiente manifesta-se como se fosse contrária à urbanização, segundo os depoimentos apresentados:

– *Muitas vezes a lei ambiental serve para impedir a urbanização e não para criar qualidade de vida (E5).*

- *Na preservação ambiental tem um problema muito sério no Brasil, pois foram adotadas normas da zona rural para aplicar na zona urbana. O Código Florestal foi feito para usar em florestas; quando é jogado na zona urbana, o pessoal entende que é feito para não deixar acontecer nada, então já é um desvirtuamento do que é ambiental (E5).*

- *Meio ambiente é questão essencial, não se pode descuidar dele, mas tem que ter um pouco de bom senso, deveria ter lei para área urbana, pois na zona rural deve-se preservar o máximo, mas dentro da zona urbana o principal é a ocupação urbana [...]. As leis têm contradições entre elas, o que dificulta o trabalho (E5).*

- *A interpretação que a gente faz é que o agente básico de todo desenvolvimento é o ser humano, então o ambiente está a serviço do ser humano e não o contrário (E5).*

Apesar do discurso legal e dos inúmeros trabalhos científicos demonstrando a fragilidade dos recursos ambientais, ainda assim constata-se neste depoimento, que a proteção ambiental é tratada por representações sociais apreendidas na municipalidade como um obstáculo ao desenvolvimento. Verifica-se, além do desconhecimento do texto legal, a continuidade da visão antropocêntrica do mundo, dando ao ser humano o *status* de superioridade em relação ao meio que o cerca.

7.2.3 A visão dos representantes da comunidade organizada

A inquietação das pessoas da comunidade organizada evidencia-se em suas falas. Os três entrevistados são líderes comunitários, envolvidos na luta pela preservação do meio ambiente e dois deles moradores na região do Campeche, com atuação efetiva nas organizações comunitárias locais, e assim, constata-se um claro consenso na compreensão do que significa proteger o meio ambiente e o sentido de desenvolvimento sustentável:

- *É o compromisso que tem todo cidadão de tentar passar a todos a necessidade de proteger mananciais, espécies, para que o ecossistema já frágil, super comprometido, não exploda, ainda, mais rápido do que está ocorrendo (E8).*

Na visão dos entrevistados da comunidade organizada sobre o Plano Diretor percebe-se aqui também o conflito existente com a municipalidade:

- *Transformaram o Plano Diretor do Campeche em 14 projetos com a intenção de desmobilizar a comunidade, também com a intenção de gerar conflito dentro da comunidade (E8).*

- *A tentativa do IPUF foi a de desmobilizar a comunidade, mas como o Campeche se mostra mobilizado e movimenta várias entidades da região, mudaram de nome do Plano e o dividiram em áreas.*

A noção de crime ambiental na fala dos entrevistados da comunidade organizada está associada à prática do dia-a-dia, conforme se constata:

- Se construírem as vias-parques sobre as dunas estão incorrendo em crime ambiental (E8).

- No Plano da Comunidade, a primeira coisa que fizemos foi tirar aquelas pistas, tiramos tudo e começamos a argumentar em cima da naturalidade com que as pessoas constroem, não no sentido criminalizado dela, ou seja as pessoas não são marginais, chegam ocupam e vão fazendo casinhas, uma pertinho das outras e isto desde o começo que elas estão lá. Os nativos já faziam isso (E9).

Considerando o engajamento político-ambiental dos entrevistados, neste segmento da comunidade organizada, o consenso sobre as categorias pesquisadas mostra-se evidente.

7.3 O Discurso do Sujeito Coletivo

Nesse momento metodológico foram reordenados os conteúdos de todas as entrevistas, indistintamente da sua inserção no segmento específico, constituindo um discurso do sujeito coletivo representado pela amostra seletiva estudada.

Procedeu-se então a um processo de categorização dos entendimentos expressos sobre os três eixos temáticos, naqueles aspectos mais consensuais entre os estratos, ou cujo conteúdo foi possível abstrair da representação específica de cada estrato, conforme já discutido anteriormente.

O ser humano na medida que se relaciona com os objetos que o cercam, formula interpretações baseadas nas suas experiências, criando crenças que permitem o domínio do ambiente. Dotados de informações e interpretações que adquirem com a experiência de vida, as pessoas procuram dar respostas às questões e necessidades de seu mundo, baseando-se em um conhecimento empírico, denominado de senso comum.

Para Santos (1989, p.37) o senso comum é “o menor denominador comum daquilo em que um grupo ou um povo coletivamente acredita. O senso comum traz em si uma visão do mundo baseada na ação e no princípio da criatividade e das responsabilidades individuais”.

No entanto, há momentos em que o senso comum se torna problemático, aí o ser humano começa a pensar e surgem novas respostas, é neste momento que surge a ciência. A ciência compõe-se de conhecimentos sobre um objeto de estudo, que é expresso através de uma linguagem precisa. Suas conclusões são passíveis de verificação e tentam ser isentas de emoção, possibilitando a reprodução da experiência, podendo o saber ser transmitido e utilizado, possibilitando através deste o desenvolvimento de novas descobertas.

Sem a presença da análise e crítica científica, a tendência do senso comum é estagnar, fechar-se em si mesmo. Por isso, ainda que a ciência não possa dispensar o senso comum para começar suas análises, precisa ir para além do senso comum. A base do senso comum utilizado pela ciência precisa ser retificada, estudada, criticada. Entretanto a pretensa neutralidade da ciência na prática, acaba sendo um mito, visto que a mesma está enraizada na sociedade em que se veicula.

A subjetividade está dentro da forma como as formulações científicas são construídas. A construção científica é produto de um determinado local, sob a influência de uma determinada cultura, numa determinada época, estando presa às limitações tecnológicas do momento em que vive. As idéias científicas não são totalmente independentes da filosofia, da religião, das ideologias, que impregnam o meio em que vivem os pesquisadores.

A ciência do direito preconiza a maneira de melhor proceder dos seres humanos, o que nem sempre decorre do senso comum. O direito positivo consiste no conjunto das normas vigentes, imputadas a todos. Kelsen (1988) imaginou que o objeto de uma ciência jurídica, no sentido estrito, não pode ser mais do que um conjunto de normas positivas de um Estado. Para o autor o direito é a ciência do "dever-ser", calcada no princípio da imputação.

No direito fundamental à cidadania está incluso o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de protegê-lo para as gerações presentes e futuras. Para a ciência do “dever-ser” a assertiva é óbvia e clara, o que ainda internalizado por todos e enquanto e enquanto isto não ocorre a proteção ambiental efetiva não torna-se uma realidade, já que depende de mudança comportamental e de atitudes.

Conforme foi estudado na revisão teórica, o direito deslocou-se de sua posição antropocêntrica para uma visão ecocêntrica, passando a se preocupar com todo o meio ambiente, quer seja, natural, artificial ou cultural, porém esta consciência terá que ser absorvida por todos os cidadãos.

Constatou-se no discurso dos entrevistados de todos os estratos, que a proteção ambiental, como consciência coletiva, como crença, ainda não é uma realidade atual. Se, em um dos estratos verifica-se o consenso de que a preservação do meio ambiente decorre de um convencimento individual, essa percepção não é unívoca, já que a esse entendimento se pode contrapor outro entrevistado que entende que o cuidado com o mundo à sua volta não é de sua responsabilidade.

7.3.1 O consenso sobre a proteção do meio ambiente

Pode-se apreender o conceito de proteção ambiental, segundo os interlocutores, conforme se apresenta:

- *Não sei compreender o meio ambiente como o meio físico, é mais abrangente no senso comum que entende espaço ambiental. Ambiente é tudo, as relações entre as pessoas, a relação entre o homem e a natureza (E9).*
- *Diria que proteção ambiental é a preocupação, em como o homem está dando soluções à sua vida a partir dos recursos que ele tem, que a natureza oferece. [...] A preocupação com o meio ambiente passa exatamente em ver como é que o homem está equilibrando, num determinado momento, que é sempre histórico e relacional, a sua própria vida com o lugar em que vive (E9).*

Ao conceituar a proteção ao meio ambiente alguns entrevistados demonstraram ter uma visão ampliada e consensual sobre a responsabilidade pessoal, ou seja, o compromisso individual:

- *É uma questão de consciência reconhecer que este planeta é deteriorável e aquelas pessoas que residem nele, se não souberam equilibrar, conviver com o que já existe na natureza e com aquilo que a mente humana deseja, se houver um descontrole na linguagem ecologicamente correta, vai haver degradação, não haverá meio ambiente e fatalmente a vida fica incapacitada [...].* (E2).

- *A gente está mal acostumado, achando que o poder público tem que dar tudo, enquanto isso, a proteção do ambiente, é algo muito individual. A gente não precisa de mais legislação, o que falta é consciência das pessoas* (E4). Como também, [...] *mesmo o respeito à legislação é uma questão pessoal* (E6).

Como se pode constatar, a consciência sobre a responsabilidade individual com a preservação do meio ambiente se repete em diversas falas.

Identifica-se claramente a educação como via de preservação, como se pode ver nos depoimentos a seguir, onde está a preocupação com a educação ambiental como condição indispensável para a preservação do meio ambiente:

- *A gente tem que preservar o ambiente em função da sua fragilidade, não só em função do uso, ou da legislação. A preservação é importante, mas deve ser usada no sentido coletivo, ou seja, [...] usar as áreas de preservação para educação. Não se deve preservar no sentido de que ninguém deve mexer, mas sim no sentido de que precisa de cuidado especial* (E4).

– *A proteção decorre da tríade ambiental: 1ª) educação ambiental, educação em todos os níveis, independente de escolaridade; 2ª) a prevenção, para evitar o dano ambiental, o que inclui a própria educação e a fiscalização; e 3ª) a repressão, quando não cabe mais a educação e a prevenção, só então virá a repressão, o exercício do poder de polícia* (E3).

- *Acho que o grande problema ambiental é o humano, não se pode pensar em preservação ambiental enquanto o homem morre de fome, quando não há educação. A educação é fundamental (E7).*

- *Minha visão não é de proteção, minha visão é de desenvolvimento sustentável, esta é a visão correta. Não é tentar manter o ambiente preservado, sem utilização educativa, como é a visão do xiita, nem promover o desenvolvimento sem limites (E7).*

Entendem os entrevistados que existem vazios na responsabilidade jurídica:

– *A legislação que protege a zona costeira é Federal, o judiciário interpreta lei como quer e [...] o judiciário não conhece os problemas reais [...]* (E7).

– *A comunidade se mobiliza, mas os órgãos de proteção ambiental não cumprem sua função e são até favoráveis aos predadores (E7).*

A fiscalização efetiva e oportuna tem um papel fundamental de proteção ao meio ambiente:

– *Falta aplicação da lei. Não adiante ter a lei, tem que ter a imposição da lei. Os maiores crimes são cometidos pelos órgãos de fiscalização que não fiscalizam. A vigilância sanitária não toma providências sequer quanto ao esgoto irregular, que é jogado diretamente no mar (E7).*

– *As pessoas que botam o esgoto no mar são as mesmas que estão ali tomando banho na água. A questão é mais séria. Eles são as vítimas (E7).*

– *O problema é [...] a venalidade do sistema de fiscalização, que impõe dificuldades para receber facilidades (E7).*

– *No meio disto tudo está o caráter precário da fiscalização do município (E2).*

– *[...] O maior problema está em relação às perícias criminais ambientais, pois não existe estrutura técnico-científica para realização desse tipo de avaliação (E1).*

– *O poder público não tem (ou não exerce o seu) poder de polícia para coibir o que vem acontecendo. Não se sabe quantas edificações estão irregulares, todos são crimes colocados (E6).*

– [...] *a municipalidade ou comete crime ambiental ou é conivente com eles (E2).*

O envolvimento mais efetivo da comunidade, com as questões ambientais é relativamente recente, e ainda precário:

– *Faz pouco tempo que começamos a nos preocupar (E8).*

– *A participação deve ser no sentido de cumprimento das normas, no ritmo que vai, ninguém está respeitando nada, e quem está perdendo é o meio ambiente (E6).*

– *O culpado é o Estado brasileiro que nunca consultou a população, desde as capitânicas hereditárias (E7).*

Estes depoimentos denunciam a ausência do cumprimento da lei, não só pela comunidade, mas pela inoperância fiscal nas questões ambientais. Portanto o poder público também descumpre a lei, confirmando o problema central desta tese, caracterizando-se o papel ambíguo do Estado, que por ação ou omissão, incide em crimes contra o meio ambiente.

7.3.2 O Plano Diretor na visão coletiva dos interlocutores

A necessidade de implementar políticas públicas, orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, representa a possibilidade de garantir mudanças sócio institucionais, que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades urbanas.

É indispensável, para a defesa da qualidade de vida, que sejam ampliados o direito à informação e a gestão participativa e democrática da comunidade na elaboração de planos diretores do município. Objetivando uma maior compreensão dos resultados obtidos, e justificando esta assertiva, os entendimentos a respeito de plano diretor foram aglutinados, para que na leitura

dos termos enunciados fique mais evidente a compreensão do conjunto dos interlocutores sobre o plano diretor como categoria geral de análise.

Conceituando plano diretor:

- Ao [...] *regrar a ocupação do solo* (E3), o plano diretor [...] *é um documento que estabelece as diretrizes urbanísticas do uso e ocupação do solo, com a definição dos usos mais adequados do sistema viário que vai atender a demanda, que está sendo proposta no plano, e levando em consideração as variáveis ambientais* (E6).
- *Vem organizar a ocupação, separando por áreas a ocupação. O plano vem pensar a ocupação* (E4). O plano diretor trata do uso e ocupação do solo, ele tem normas de como as pessoas devem ocupar determinado território. Essas normas incluem a preservação de algumas partes e ocupação de outras e dentro das áreas urbanizadas especifica como se fará isso, que ruas temos que fazer, se temos de criar praças, lugar da escola, enfim toda a infra-estrutura urbana (E5).
- O plano diretor pressupõe uma antecipação de quais os rumos de desenvolvimento de uma cidade, o que se projeta para o crescimento da cidade, qual a população que se prevê, qual o tipo de atividade econômica, como é que essa cidade realizaria a sua vocação. O plano diretor serve para disciplinar, para dar qualidade ao crescimento, preservar ou melhorar as boas condições de vida da cidade (E7).
- O plano diretor pressupõe o ordenamento da cidade, divide a região dizendo o que posso construir, onde posso, divide em zona residencial e não residencial (E8).
- Nesta perspectiva o plano diretor atinge dois índices que entendemos corretos, a distribuição eqüitativa do imóvel e a ocupação (E2).

Conforme entendimento de um entrevistado, a obrigatoriedade do plano diretor é:

- [...] *originária da Lei 6938/81, que no seu art. 9º determina este ser um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, além do licenciamento, estudo do impacto ambiental, zoneamento ambiental, dentre outros. Significa*

ainda fazer o regramento das cidades, estabelecer a divisão das áreas, adequadas a desenvolver determinados tipos de atividades, buscando o mínimo de impacto possível e visando aumentar a qualidade de vida do homem (E3).

A riqueza de definições de plano diretor, não deixa dúvidas de que os entrevistados têm amplo conhecimento do seu significado e importância na vida das cidades.

O plano diretor assume outras conotações na prática, conforme se constata nos depoimentos a seguir:

- *É uma fundamentação positiva de planejamento com vistas a acomodar interesses diversos, através da determinação de padrões legais de uso do solo. Como não é realizada cientificamente, acaba se tornando uma atividade especulativa na maior parte das vezes (E1).*
- *O Plano do IPUF atende as determinações do Estatuto da Cidade. As pessoas têm uma visão errada achando que a participação comunitária significa que tudo o que eles querem deve ser aceito, enquanto são apenas um dos atores que estão na discussão. Por esta incompreensão deles, se não forem atendidos, eles dizem que não houve participação (E5).*

O Plano Diretor do Campeche em sua versão oficial:

- *Começou em 1989 a discussão do Plano para o Campeche, porque havia uma diretriz de um plano de 1976 de que aquela região deveria ter uma grande avenida que passaria por cima das dunas, com previsão de prédios de 50 andares de altura, então foi pedido um estudo técnico para que não deixasse acontecer essa barbaridade (E5).*

O representante da municipalidade [...] *entendia que deveria haver uma rodovia que ligasse o Morro das Pedras à Lagoa da Conceição, mas sem uma densificação tão grande. Ao estudar a área viu-se que era importante já se estudar toda a área da planície (E5).*

- *Na proposta final não tem nada maior do que oito pavimentos em dois quarteirões, a maior parte são dois pavimentos (E5).*

- Em 1992 ficou pronta a proposta , mas como mudou o governo, foi retirado da Câmara, a pedido de reanálise. Muitas discussões foram realizadas (E5).

- Em 1999 o Plano entrou de novo na Câmara, agora já na forma de 14 projetos, as pessoas que eram contra, pediram a retirada, argumentando que a comunidade não foi ouvida (E5). Novamente foram feitas alterações, houve várias explicações, quando o Plano voltou pra votação entraram com mandado de segurança para que não fosse votado, alegando que não houve discussão pública. Isto faz mais de um ano (E5).

A controvertida aprovação do Plano do Campeche:

- O Plano Diretor do Campeche está vindo tarde, pois com esse conflito de competência entre terrenos da União e do município, acabou-se em diluir esse gerenciamento do setor sul da Ilha, que acabou sofrendo uma ocupação desordenada [...] (E2).

- O Plano do Campeche, se a gente olhar hoje, como está sendo a ocupação do Campeche, completamente desorganizada, é muito pior. Uma medida que está sendo tomada é a de que não se pode mais fazer prédios. O Campeche é que tem que decidir o tamanho das construções. [...] É a comunidade que tem que decidir o que é melhor para si, é a comunidade que tem que dizer o número de construções e assim reduzir a sua população (E4).

- Para a cidade, para os moradores é um grande prejuízo, a não aprovação do Plano (E5).

O reconhecimento de que a demora na aprovação de um plano diretor para ordenar o uso do solo na região do Campeche vem confirmar empiricamente a hipótese central deste trabalho, reafirmando que “enquanto a comunidade e a municipalidade não acordam sobre o conteúdo do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, a região vai sendo ocupada de forma desordenada e sem respeito às diretrizes de proteção ao meio ambiente”, conforme consta no item 1.2. Enquanto isso, os crimes contra o meio ambiente continuam acontecendo.

Também aqui se evidencia claramente a persistência do conflito comunidade e IPUF, conforme se evidencia nos depoimentos dos interlocutores:

- *O IPUF já se antecipou ao Estatuto das Cidades e permitiu a participação da comunidade. Eu participei de algumas reuniões com a comunidade, talvez não tenha sido suficiente (E4).*
- *Talvez o IPUF não tenha conseguido aceitar tudo o que a comunidade quer. Cada um, IPUF e comunidade, estão em conflito porque cada um só quer defender o seu ponto de vista (E4).*
- *Tem que acabar com o Plano do IPUF e com o Plano da Comunidade, e, partir do zero. Esquecer o que já foi feito e começar do zero. Está acontecendo alguma coisa parecida com os árabes e israelenses [...]. Não dá mais para colocar o IPUF e a comunidade numa mesa e chegar a um consenso (E4).*
- *Quanto ao Plano do Campeche, não sei dizer, se é o melhor modelo para a cidade, mas é uma proposta de planejamento, ambos deveriam se despir e chegar a um consenso, quem está perdendo é o meio ambiente (E6).*
- *Enquanto não aprovado o Plano; enquanto não houver consenso, uma série de leis paliativas são aprovadas sem respeito a um estudo maior (E8).*
- *[...] As políticas públicas ambientais em Florianópolis ainda não foram implementadas, apesar de vigentes na legislação federal desde 1981, e assim hoje temos um colapso ambiental na Cidade. O IPUF realizou um estudo e verificou que a área mais propícia para expansão seria o sul da Ilha, a região do Campeche [...] (E3).*
- *Florianópolis atrai muitas pessoas pela qualidade de vida, e a região do sul é a melhor para expansão. [...] Não sei como está sendo conduzido o assunto, mas se for observada a legislação já vigente ter-se-á um desenvolvimento sustentável [...] (E3).*

No momento em que o Plano faz uma projeção populacional para cerca de 400 mil pessoas, sem um programa de saneamento básico compatível, a proteção ambiental fica comprometida:

- O Plano do Campeche, mesmo que seja para uma população de 100 mil, não contempla aonde vai o esgoto, a água, lixo, luz. [...] Desde que o lixo não esteja na tua vista, está ótimo. Não temos usina de tratamento de lixo (E4).

- A situação geográfica não permite grande aumento populacional, pois rapidamente vai haver a saturação do lençol freático, acho até que a área já está comprometida.

- A cidade de Florianópolis tem um sério problema de abastecimento de água, a cidade não comporta o afluxo de população que está migrando para cá (E7).

O conflito entre a comunidade e a municipalidade sobre um plano diretor para a região da planície, vem trazendo graves conseqüências, não só para a comunidade da região, mas sim para toda a cidade de Florianópolis. Como se sabe, a deterioração do meio ambiente tem repercussões globais e não só localizadas.

Desenvolvimento sustentável é uma doutrina acerca das possibilidades humanas diante do desenvolvimento econômico. Os interlocutores entendem que:

- O sustentável vai ser cada casa separar o seu lixo, aproveitar a água que cai da chuva, instalar aquecimento solar, isso são coisas de desenvolvimento sustentável, isso passa pela educação, não consigo enxergar muita coisa como desenvolvimento sustentável. Tudo passa pela consciência pessoal (E4).

- O que os órgãos municipais pretendem é um modelo urbanístico ligado a uma visão cosmopolita que incentiva o turismo, mas seria um turismo incontrolável, havendo uma relação com o lugar completamente alienígena, que não convence aquele que chega (E9).

- O Plano do IPUF tem uma perspectiva grandiosa e megalomaniaca de expansão da cidade. Na percepção deles do lugar, o Plano do Campeche pode receber não só as pessoas que já estão, mas todos aqueles que não estão cabendo no resto da cidade (E9).

- O Campeche tem o maior aquífero do sul da ilha, só que é um recurso finito (E9).

- *Pergunta-se o quanto se vai ter de recursos naturais pra receber as pessoas? Se se ocupa, impermeabiliza o solo, coloca grandes vias, parques, beira mar. Na verdade, já estão acontecendo, independentemente da aprovação do plano, isto tudo vai criando um suporte sobre o solo que depois vai se tornar irreversível, num primeiro momento pode parecer conforto, mas no segundo desconforto* (E9).

- *O que fere o desenvolvimento sustentável é o Plano do Campeche [...]. Por estudos da CASAN sabe-se que não haverá suprimento de água para a população estimada* (E8).

A preocupação dos entrevistados aqui destacados é pertinente e está de acordo com as teorias científicas estudadas, de que se deve preservar o planeta, não para esta geração, mas também para gerações futuras.

O texto constitucional e inúmeras leis infraconstitucionais determinam a obrigatoriedade da participação da sociedade na formulação de políticas públicas urbanas, o que pode dificultar a aprovação de planos que não priorizem os interesses da coletividade, gerando conflitos que podem se perpetuar de forma imensurável.

Nessa perspectiva, dentre os depoimentos dos entrevistados, destaca-se:

- *É muito difícil conciliar o interesse de todos no plano. O Estatuto das Cidades prevê a revisão constante do Plano. A revisão do plano, e a obrigatoriedade de participação da comunidade, vai permitir um plano melhor* (E4).

- *Como cidadão, pagador de impostos, tenho o direito de exigir que o serviço seja feito* (E7)

- *O Plano Diretor não vai resolver o problema. As coisas só vão melhorar quando a comunidade se mobilizar* (E7).

- *O Plano do Campeche é uma situação antiga, o IPUF fez um plano diretor egresso dos meios tecnocráticos, sem consulta à coletividade e pretendia instalar um plano com previsão populacional superior à realidade de Florianópolis* (E7).

- *A grande maioria que faz denúncia não está preocupada com o meio ambiente e sim em manter o seu bem estar. É uma lógica assim: [...] cheguei primeiro e quero que se mantenha assim (E4).*
- *Plano diretor é algo que parte do poder público. Até então, sempre foi feito em gabinetes sem conhecer a realidade local. Era traçado o ordenamento da cidade sem conhecer a realidade, sem saber o que se estava agredindo em termos de mananciais e outros recursos naturais (E8). E sem considerar a legislação de proteção ambiental.*
- *Qualquer questão de desenvolvimento da região passa pela discussão do plano diretor, que tem que levar em consideração o interesse coletivo (E9).*
- *Para o Campeche a prefeitura fez uma proposta que a comunidade não concordou e em 1997 a comunidade reunida pede a revisão do Plano, e o IPUF sentiu que tinha acabado a época de planos em gabinete (E8).*
- *A Prefeitura tem o apoio da Câmara, portanto se não aprovou, não foi por falta de apoio, mas sim por pressão da comunidade. A comunidade é muito bem organizada. Se a comunidade não se mobilizasse o plano já estaria aprovado (E8).*
- *Na realidade o Plano é apresentado pronto e apesar das discussões, as modificações que são feitas são de caráter cosméticos e por isso exigiu da população a sua organização e começaram a se contrapor (E9).*
- *Ainda não podemos dizer se nossa luta foi bem sucedida ou não (E9).*

A consciência da indispensabilidade da participação popular na formulação do plano diretor evidencia-se nos depoimentos aqui elencados. A gestão democrática das cidades, na visão dos interlocutores é o único caminho para a sustentabilidade, por mais difícil que seja conciliar os interesses de todos os envolvidos.

Algumas questões abordadas no Plano do IPUF tornaram-se tão polêmicas que acabam por inviabilizar o consenso.

- O diferencial dos planos seria o sistema viário com todos os seus desdobramentos, atrás de cada via, vem um prédio, tem exigências de equipamentos próximos (E9).
- Verticalização é um problema, as construções de maior volume não deveriam ser concentradas na beira mar (E9).
- Outra questão é o campo de aviação, que pelo Plano do IPUF seria vendido para a iniciativa privada, mas no Plano Alternativo seria aproveitado com área pública (E9).
- Se o Plano não for aprovado a culpa é da Câmara, pois o Plano está na Câmara (E5).

As falas controvertidas denunciam a necessidade de que seja ampliado o debate sobre o tema, que por ser complexo e contraditório torna imprescindível a reflexão sobre as mudanças que se fazem necessárias em relação a estilos de vida, conscientização sobre a escassez de recursos naturais, fortalecimento de uma visão co-responsável, na qual prevaleça a noção de interesse coletivo na formulação de políticas públicas urbanas.

Alcançar a meta de construir cidades sustentáveis significa o comprometimento com processos de urbanização e práticas urbanísticas que incorporem a dimensão ambiental na produção e gestão do espaço. É preciso incorporar a idéia de limite dos recursos naturais básicos, como a água, o solo e o ar, buscar alternativas para reduzir a sua degradação e desperdício e, finalmente, construir, viabilizar e respeitar os canais institucionais para o engajamento da população em práticas de co-responsabilidade.

7.3.3 Crimes ambientais na compreensão dos interlocutores

Crime ambiental é qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o meio ambiente, protegidos pela legislação. Assim, a idéia fundamental é manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, entendido assim, como a manutenção das propriedades do solo, do ar e da água.

Assim como a fauna, a flora e as condições ambientais de desenvolvimento dessas espécies, de tal forma que o sistema ecológico se mantenha com seus sistemas subordinados e não sofra alterações prejudiciais, sob pena de ter-se tipificado um crime contra o meio ambiente.

Interessou neste momento, captar o entendimento dos interlocutores sobre crimes contra o meio ambiente, no senso comum e assim temos o que se apresenta a continuação.

É possível captar um conceito formal sobre os crimes ambientais na visão dos interlocutores:

– Crime ambiental é *tudo que fere a legislação estadual, municipal e federal, que está em vigor. A comunidade já desrespeitou o Plano que está em vigor* (E6).

- *É uma contravenção que você comete, que é sempre resultado de você usar ou ocupar determinado pedaço do solo, e isso a partir das tuas referências e necessidades individuais, sem considerar as necessidades coletivas* (E9).

Na prática o entendimento sobre o que seja crime contra o meio ambiente, quer seja natural, artificial ou cultural, demonstra-se de forma pontual nas assertivas:

- *Cerca de 60% dos imóveis da Ilha não têm habite-se, existe esse grande movimento para que se transfiram as terras para o Estado. Do aeroporto até o Morro das Pedras toda área é de preservação [...]* (E2).

- *O direito à moradia, assim como a perspectiva de qualidade de vida, é anterior à lei; a lei não vai se sobrepor nunca ao interesse da humanidade. Quando há interesse público ele se sobrepõe ao interesse individual* (E2).

- *Em Florianópolis é muito complicado conciliar o desenvolvimento sustentável, quase toda a planície do Campeche é área de preservação. [...] Se levar a lei ao pé da letra, a maior parte da planície não poderia ser usada* (E4).

No depoimento acima, constata-se que a preservação do meio ambiente é vista como uma dificuldade para a urbanização.

- *Em toda a planície do Campeche a FLORAM recomendou a autorização da FATMA, para corte da vegetação (E4).*
- *A gente olha a realidade da região com proporções de crítica. As pessoas constroem da maneira como construíram, também por uma necessidade relacional delas, esse jeito de fazer casinhas tudo grudadinhas, com ruas estreitas, no sentido da vizinhança, isso é coisa dos açorianos, isso vem desde a colonização, ainda é um resquício da colônia (E9).*
- *O plano pretende colocar [...] lá uma modernidade artificial, mesmo querendo que as pessoas vivam bem e se relacionem de forma moderna. Começamos a discutir isso também. Embora sempre existam muitos que querem mudar de vida (E9).*

Constatam-se nos três primeiros depoimentos a tipificação de crimes contra o ordenamento urbano e nos dois seguintes crimes contra o patrimônio cultural, confirmando um dos pressupostos desta tese de ocorrência de crimes contra o meio ambiente, quer seja por falta de um plano diretor atualizado para a região, quer sejam mesmo crimes que virão ocorrer em caso de aprovação de um plano diretor que não contemple o desenvolvimento sustentável.

A Lei de Crimes Ambientais é relativamente desconhecida pelos interlocutores que participaram desta tese, o que vem a justificar a relevância da pesquisa. Ainda assim foram destacados, alguns aspectos apresentados:

- *No que se refere à fauna, houve um abrandamento; antes matar um animal silvestre era crime inafiançável, hoje é crime de menor potencial ofensivo. Ter animal silvestre em cativeiro era tratado só na esfera administrativa, agora é crime (E3).*
- *Haviam muitas leis esparsas, agora se tem apenas um diploma que regulamenta os crimes ambientais, facilitando o trabalho dos operadores do direito (E3).*
- *O aspecto educativo da lei é importante. [...] Faz-se necessário existir uma maior fiscalização e conscientização, tanto do poder público, quanto da população [...] (E3).*

Nessas referências explícitas à Lei de Crimes Ambientais constata-se que a mesma é vista como um fator positivo, na proteção ambiental, apesar de que a preocupação com a questão ambiental possa ser considerada nova quando comparada à própria existência do ser humano como elemento dominador do planeta. Na realidade, apenas nas últimas décadas o homem passou a reconhecer a verdadeira necessidade de conservação do ambiente em que vive. Assim, a informação sobre o significado de crime ambiental precisa ser internalizada, e ampliada a consciência de que somente através da proteção ambiental os crimes poderão ser evitados, mantendo-se a qualidade de vida no Planeta terra para as gerações presentes e futuras.

Predomina no discurso dos entrevistados o entendimento de que o planeta é frágil, deteriorável, daí a importância de que haja compromisso pessoal no cuidado para preservá-lo, respeitando a legislação protetiva, com vistas ao desenvolvimento sustentável e que para tanto, é indispensável a educação, tanto ao nível teórico, quanto prático. Somente um dos interlocutores não apresentou um discurso positivo sobre a proteção ambiental.

Os conhecimentos não-científicos podem ser classificados como parte constitutiva do que se denomina de cultura popular. O modo de ver e de fazer do senso comum, mesmo não contando com uma estrutura de difusão organizada e institucionalizada, penetra na consciência do homem comum de maneira profunda e, além de servir a cada homem individualmente, assume funções sociais importantes. Na medida em que todas as pessoas internalizarem o significado de desenvolvimento sustentável, as chances de sobrevivência do planeta aumentará.

A proteção do ambiente tem que ser entendida como parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente. Talvez aqui resida a diferença entre crescimento e desenvolvimento. O crescimento não conduz automaticamente à igualdade nem à justiça social, pois não leva em consideração nenhum outro aspecto da qualidade de vida a não ser o acúmulo de riquezas, que se faz nas mãos apenas de alguns indivíduos da população; enquanto o desenvolvimento, apesar de também estar

preocupado com o aumento de riquezas, visa melhorar a qualidade de vida de toda a população, levando em consideração, portanto, a qualidade ambiental do planeta.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dever acadêmico impõe como ônus derradeiro discorrer sobre a confirmação da hipótese central da presente tese, dentro dos limites propostos. Nesta perspectiva, cumpre resgatar que esta hipótese central envolve a afirmativa de que, enquanto a comunidade e a municipalidade não acordam sobre o conteúdo do Plano de Desenvolvimento para a Planície Entremares, a região vai sendo ocupada de forma desordenada e sem respeito às diretrizes de proteção ao meio ambiente, existentes na legislação pátria. É urgente a adoção de um meio eficaz para equacionar o conflito.

Esta hipótese se confirmou através do estudo de campo nos depoimentos dos entrevistados, tanto da municipalidade quanto da comunidade, que concordam ser urgente a necessidade de regulamentar a ocupação do solo na região, como forma de reorientar o ordenamento urbano da região.

Também se confirma a necessidade e obrigatoriedade de que um plano diretor para a região deva atender as disposições do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Meio Ambiente, por se constituir em um instrumento de regulação de ocupação do solo e proteção ambiental, evitando assim a infração à Lei de Crimes Ambientais.

Para o IPUF (1997), os critérios de uso do solo para esta região, tão almejado tanto pelo IPUF quanto pela comunidade, têm abordagens diferenciadas. No entanto, apesar do infindável conflito existente entre as idéias de ambas partes, estas concordam que existe a necessidade urgente de implantação de um plano diretor para a região, em decorrência principalmente de vários fatores, que constituem crimes contra o meio ambiente, tais como:

- o aumento abusivo e constante dos desmatamentos;
- parcelamento irrestrito do solo;
- acelerada e desordenada ocupação urbana;

- destruição dos recursos naturais disponíveis;
- inviabilização de qualquer planejamento futuro para a área;
- ocupação de áreas não edificáveis, colocando em risco todo o ecossistema da região da Planície Entremares;
- contaminação dos lençóis freáticos que abastecem a população;
- ocupações irregulares de dunas, comprometendo os aquíferos.

Neste compasso, não há como deixar de perceber o triste significado das perspectivas ambientais diante do conflito, já que nem mesmo o consenso sobre a importância de um plano diretor para a região da Planície Entremares, é suficiente para fazer com que os representantes da comunidade e os administradores públicos elaborem um Plano que satisfaça os interesses da coletividade.

Diante da imposição constitucional de democracia direta através da participação popular na elaboração e avaliação das políticas sociais, também no que se refere às políticas públicas urbanas, não há mais como o poder público impor suas diretrizes à população. Assim, entre os caminhos que se vislumbra para a solução do conflito tem-se, em primeiro lugar que, no mínimo a administração pública envolvida na elaboração de planos diretores, se coloque de forma efetivamente comprometida com o interesse público e com a preservação do meio ambiente. E, em segundo lugar, que o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, cumpra efetivamente seu papel como mecanismo de controle social por parte da sociedade civil organizada sobre a política de desenvolvimento urbano, de forma comprometida com a proteção ambiental.

Nesse sentido, respondendo a pergunta de pesquisa sobre o como agir quando os conflitos entre a comunidade e a municipalidade se prolongam infinitamente, sem que seja possível estabelecer algum consenso para viabilizar a aprovação do Plano Diretor, diversos mecanismos foram destacados.

Foi levantado também como problema o papel, por vezes, ambíguo do poder público, que além de não garantir um meio ambiente saudável

transforma-se, em vários momentos, no principal destruidor do ecossistema, de forma comissiva ou omissiva; o que se confirmou na análise documental do polêmico Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, que por tratar-se de uma política pública urbana, deveria, principalmente, privilegiar a proteção ambiental.

Retomando a importância do assunto abordado, pode-se dizer, em um breve panorama geral, que desde os primórdios da humanidade, o homem vem ocasionando alterações no meio ambiente que decorrem da sua própria natureza, da evolução pela qual tem passado, e do processo de crescimento das riquezas materiais, o que por vezes não representa evolução, vez que nem sempre há integração entre interesse social, eficiência econômica e prudência ecológica.

A forma desregrada com que o homem vem tratando a natureza, fatalmente conduzirá ao caos ambiental, se medidas severas e restritivas não forem adotadas em prol do preservacionismo. Neste sentido, Boff (2000) preleciona:

Há um pressuposto nesta compreensão que deve ser explicitado: a subjetividade da terra, da natureza e de cada ser vivo. Todos eles têm história, complexidade e interioridade. São sujeitos de direitos que devem ser respeitados. Existe pois uma ampliação da responsabilidade jurídica à plantas, aos animais, aos rios, aos ecossistemas, à paisagens .

Em resposta ao objetivo geral da pesquisa realizada, efetivamente pôde se evidenciar que o uso da Lei de Crimes Ambientais representa potencialmente mais uma importante ferramenta, para possibilitar uma melhor articulação entre a tutela ambiental e o processo de formulação de um plano diretor de forma comprometida com o paradigma da sustentabilidade.

Destarte, conforme visto anteriormente, a equalização dos problemas ambientais tem sido uma preocupação que vem afetando à sociedades contemporâneas de modo bastante acentuado. Pode-se afirmar que cada vez se tornam mais necessários esforços no sentido de atenuar e, quando possível, erradicar alguns fatores decorrentes da ação degenerativa da terra.

A atitude viciosa e antidemocrática de imposição de planos de cima para baixo é tradicional. O poder público elabora e os apresenta à comunidade que deve ratificá-lo, ou no máximo apresentar pequenas alterações que não modifiquem a essência do documento, justificando assim a participação da comunidade. Realidade essa, que precisa ser urgentemente revista. A lei determina a participação efetiva de todos os envolvidos.

O mundo, necessariamente, tenderá a obrigar-se ao desenvolvimento sustentável, o que leva implícito a preservação do meio ambiente. E, assim sendo, todos indistintamente, deverão fazer o mesmo, quer por iniciativa própria, quer por exigências legais. Ao município, por tratar-se de pessoa jurídica de direito público interno, cabe esta assertiva, especificamente quando da formulação e implementação de seus planos diretores.

As pessoas jurídicas de direito público interno são passíveis de responsabilidade por danos ambientais causados ao meio ambiente. Decerto, a referência retro se aplica ao ente público expondo-o ao controle do judiciário, não apenas na qualidade de agente poluidor, mas também quando este se omite à proteção do meio ambiente, dever que lhe é atribuído constitucionalmente.

Além do que, o município também pode ser citado como agente solidário na responsabilidade por danos ambientais, posto que a Constituição Federal também lhe infere o dever de fiscalizar e impedir que ocorram tais danos.

A qualidade do planejamento ambiental (natural, artificial e cultural) depende da adesão de todos atores sociais aos seus propósitos. Impossível manter-se à margem do processo, permitindo que somente os entes públicos e poucos líderes comunitários atuem nesta realidade. O custo da degradação ambiental atinge a toda sociedade.

Foi alcançado o objetivo de propor a Lei de Crimes Ambientais como mais uma ferramenta, para a formulação de políticas públicas urbanas, de forma a possibilitar uma melhor articulação entre as questões relativas à tutela ambiental e as questões pertinentes à formulação de um Plano Diretor, que contemple os paradigmas da sustentabilidade. Apesar de toda legislação vigente sobre a proteção do meio ambiente, e do Estatuto da Cidade, ainda assim, alguns

setores da administração pública, se permitem acreditar que a proteção ambiental diz respeito somente a órgãos específicos e não a toda municipalidade.

A estrutura fragmentada de organização do executivo municipal é um dos determinantes dessa situação, o que impõe a necessidade de uma administração que se reorganize em termos de uma formulação, execução e avaliação das políticas públicas municipais de forma integrada. Essa é uma diretriz que poderia impedir posturas de condução da política urbana de forma interessada exclusivamente em crescimento e expansão, contrapondo-se a uma política ambiental de desenvolvimento sustentável no mesmo município.

Na pesquisa de campo verificou-se que a Lei de Crimes Ambientais é relativamente desconhecida; e que nem todos os atores sociais envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas urbanas têm consciência de sua responsabilidade para com um desenvolvimento sustentável, ignorando ainda qual deve ser o papel do município, no respeito à proteção ambiental, quando da formulação de um plano diretor.

Ao serem apresentadas as atribuições e responsabilidades dos municípios e da coletividade, contrapostos aos crimes que podem decorrer pela formulação de um plano diretor mal estruturado, restou demonstrada a relevância do trabalho, por levar à reflexão sobre a criminalização desta política pública urbana, que deve priorizar o desenvolvimento sustentável e não somente o crescimento das cidades.

Para atingir o objetivo geral foram analisados alguns dispositivos da legislação pertinente à proteção ambiental e a política urbana, no Capítulo 3, denominado Tutela Ambiental; no Capítulo 6 foi analisado o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, sob a luz da doutrina e legislação ambiental. Os resultados da análise documental e da pesquisa de campo, foram apresentados no Capítulo 7, onde ficou demonstrada a ocorrência de crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, presente no Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, Campeche.

Ao apresentar a Lei de Crimes Ambientais como mais um subsídio na formulação de políticas públicas urbanas, justifica-se a relevância

deste trabalho por indicar um caminho para a solução dos conflitos entre a comunidade e municipalidade, com vistas a estabelecer um consenso no Plano Diretor, já que, pelo que ficou demonstrado, o Estatuto da Cidade ainda não foi suficiente para uma ampla compreensão do papel social do poder público na formulação de um plano diretor.

A exigência do ineditismo, contribuição científica e não trivialidade, reafirma-se novamente enquanto conjunto de requisitos indispensáveis para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção, e estão demonstrados na pesquisa realizada, onde restou evidenciado o desconhecimento e ou desconsideração da Lei de Crimes Ambientais pelas partes envolvidas diretamente no processo de formulação e aprovação do Plano Diretor para a região da Planície Entremares.

A implantação do Plano do IPUF, da forma como está estruturado, se ocorrer, levará à destruição do ecossistema local, especialmente por possibilitar um grande aumento populacional, o que viria significar um colapso ecológico na região.

O município de Florianópolis, por sua diversidade ecológica ímpar, aliado à sua identidade de ilha costeira, tem atraído não só turistas, mas também uma grande migração oriunda de todas as partes do País. Contudo, a capacidade de suporte do ambiente frente a tal ocupação vem sendo ignorada.

Observa-se cotidianamente que a qualidade ambiental está dando sinais evidentes de estresse, onde se destaca: a balneabilidade das praias, a redução das áreas verdes, a ocupação das encostas, os engarrafamentos das vias de acesso às praias. Frente a este quadro, a comunidade organizada do Campeche ainda luta para preservar um pouco da qualidade ambiental na região, uma vez que muito já foi destruído.

Diante de todo o exposto recomenda-se que as instituições que direta ou indiretamente atuem na formulação de um plano diretor reavaliem suas metodologias de abordagem da problemática e envolvimento comunitário, no sentido de adequá-las aos dispositivos da Lei de Crimes Ambientais e ao disposto no Estatuto das Cidades, deixando que a população decida se quer um turismo

de massa para a cidade, especificamente para a região do Campeche, ou se pretende uma atividade de turismo seletiva adaptada à sustentabilidade, o que se apresenta, não só como uma opção, mas sim como uma necessidade.

Considerando que a degradação ao meio ambiente diz respeito a toda sociedade, sugere-se que a participação popular seja não só incentivada, mas também ampliada, posto que a destruição de um ecossistema local afeta toda a sociedade e não somente a população da região do Campeche.

O meio ambiente só será preservado quando a humanidade internalizar a idéia de que somos partes de um todo e que para que possamos sobreviver, é indispensável romper definitivamente com a idéia antropocentrista de que o ser humano é superior às plantas, aos animais ou minerais. Todos, na natureza, dependemos uns dos outros, para a própria sobrevivência.

O planejamento tem que ser compatível com as disponibilidades do meio ambiente, levando em consideração os estudos, pareceres técnicos e também os anseios da população. Todos os pareceres que não foram elaborados pelo IPUF demonstram a preocupação com a implantação do Plano de Desenvolvimento para a Planície Entremares e ainda assim os administradores públicos resistem em mudar a sua postura diante do assunto.

Hodiernamente, não é mais concebível uma visão parcializada quando da elaboração de políticas públicas urbanas. Todos na administração pública municipal têm que estar envolvidos com a causa ambiental.

A Lei de Crimes Ambientais, também chamada Lei da Vida, Lei da Natureza, surgiu com a pretensão de ter a estatura do Código de Defesa do Consumidor, do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas o que se vê na prática é que a mesma não é de conhecimento nem mesmo daqueles que, por dever de ofício, teriam a obrigação de conhecê-la. Pergunta-se então, o que pensar da população, em geral.

Em setembro de 1999 a Lei de Crimes Ambientais foi regulamentada no que se refere à aplicação das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, impondo multas

aos infratores, que podem variar de R\$ 50,00 a R\$ 50.000.000,00 ao que deveria ser dado maior publicidade, com vistas a atender o caráter educativo a que a lei se propõe. Bem como tornar efetiva a aplicação da mesma, através de uma rigorosa fiscalização, que além de inibir novos infratores viria coibir a degradação ambiental.

No que se refere a sugestões para desenvolvimento de novos estudos, no campo desta pesquisa indica-se:

- responsabilidade civil do Município quanto à omissão na preservação ambiental;
- estudo da ocupação das áreas de preservação com a devida autorização legal, nos últimos 10 anos;
- estudo do Plano Diretor dos Balneários no que se refere às alterações permissivas de ocupação;
- mapeamento da ocupação das encostas;
- análise da viabilidade da proposição de uma Lei de Responsabilidade Ambiental;
- estudo da possibilidade de tombamento da Ilha de Santa Catarina, como patrimônio natural e paisagístico.

A mudança de postura diante do mundo não depende necessariamente de imposições legais, embora em alguns momentos, elas representem a única linguagem passível de compreensão, para algumas pessoas em determinados contextos.

Cumpra lembrar que a Constituição Federal, no seu art. 225, *caput*, afirma expressamente que incumbe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Assim, o município tem o dever de prevenir, de evitar danos ao meio ambiente, e esse dever se destina a proteger um bem inviolável.

Ao formular um plano diretor, essa norma deve respeitar a função social da cidade e conseqüentemente garantir a qualidade de um meio ambiente saudável; assim não agindo, está configurado um ilícito e neste caso caberá a tutela jurisdicional inibitória.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRIC, Jean-Claude. **Práticas Sociais et Représentations**. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.

AGENDA 21 LOCAL – Município de Florianópolis. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal – IBAM, 1994.

ALVA, Eduardo Neira. **Metrópoles (In) sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**. São Paulo: UNESP, 1995.

AMORA, Ana Albano Gadelha. O público e o privado no Campeche. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 1996.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mario da Gama Kury. Brasília: UNB, 1985.

BAGGIO, Antonio M. Trinitá e política: riflessione su alcune categorie politiche allá luce della rivelazione trinitaria. **Nuova umanità: revista bimestrale di cultura**. Roma: Città Nuova, 1997. NU XIX (1997/6, pp.727-797).

BARBIERI, Edison. **Desenvolver ou preservar o ambiente**. São Paulo: Cidade Nova, 1996. Coleção Pensar Mundo Unido.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70 – Persona. Livraria Martins Fontes, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *A constituição de 1988*. In: D'Ávila Luiz Felipe (org.). **As constituições brasileiras: análise histórica e propostas de mudanças**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de José Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2 ed. revista. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____ **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos**. Brasília: Letraviva, 2000.

BORGES, Sérgio Freitas. Características Hidroquímicas do Aquífero Freático do Balneário Campeche. Dissertação de Mestrado, UFSC, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Ed. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____ **Constituição Federal**. Coletânea de legislação de direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____ Lei 8.078/90 Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 5 fev. 2004.

_____ Lei n 5.869/73 Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 5 fev. 2003.

_____ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 5 fev. 2004.

_____. Lei 7.347/85, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2004.

_____. Lei nº . 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre os crimes ambientais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2004.

_____. Decreto 3.179, de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2004.

_____. Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (*Estatuto da Cidade*). Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

_____. Lei 9099 de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2004.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.(Código Penal) Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 23 de março de 2004.

_____. Decreto-Lei nº 4657, de 4 de setembro de 1942. (Lei de Introdução ao Código Civil). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 23 de março de 2004.

BRESOLIN, A. **Flora da restinga da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1979.

BRUYNE, p at. al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CABRAL, Oswaldo Rodrigues. **Nossa Senhora do Desterro**. Vol. I e II. Florianópolis: Lunardelli, 1979.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARUSO, Mariléia. **O Desmatamento de Ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Florianópolis: Editora da UFSC. 1993.

CARUSO Jr., F. Texto explicativo para o Mapa Geológico da Ilha de Santa Catarina, Escala 1:100.000. Notas Técnicas, CECO/UFRGS (6) 1993.

_____. Características geológicas da região da Lagoa do Peri, Florianópolis, Ilha de Santa Catarina. *In*: LEDO, Blanca Sierra de & SIERRA, Eduardo Soriano (Orgs.). **Ecosistemas da Lagoa do Peri**. Florianópolis: NEMAR, CCB, UFSC, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra S. A., 1999.

_____. **La cuestión urbana**. 6.ed. Madrid: Siglo XXI, 1979.

CECCA - CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA. **Uma cidade numa Ilha: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1996.

_____. CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA. **Unidades de conservação e áreas protegidas da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, Insular, 1997.

_____. CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA. **Uma cidade numa Ilha: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1998.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ECO-92 - **Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (CNUMAD), Agenda 21. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2001.

CONSTANTINO, Carlos Ernani. **Delitos ecológicos: a lei ambiental comentada: artigo por artigo; aspectos penais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DALMÁS, Ângelo. **Planejamento participativo na escola**. Petrópolis: Vozes, 1994.

DOSSIÊ CAMPECHE - Movimento Campeche Qualidade de Vida, 1997.
Disponível em <http://www.ufsc.br/prolarus/apres.html> <acesso aos 20/02/2004.

DOISE, W. Les representations sociales: definition d'un concept. *In*: DAISE, N; PALMONAR, A (Eds). **L'étude des representations sociales**. Paris: Delachaux & Niestlé, 1986.

DOISE, W. L **Ancoragem de l'étude des representations sociales** - Bulletin de Psychologie, tomo XLV n. 405, 1992.

DURKEIM, E. **A divisão social do trabalho**. Lisboa: Presença, 1991.

FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. Reflexões sobre o direito ambiental. *In*: LEITE José Rubens Morato (org.) **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2000.

FERNANDES, Edésio . Apresentação. Um Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras. Osório, L. M. (org.) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

_____. (org). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERRARI, Celson. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Editora Livraria Pioneira, 1991.

_____. Implantação do Geoprocessamento: algumas reflexões básicas. 2º COBRAC, Anais do Congresso. Florianópolis, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, s/d.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *In*: **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**; 1ª Edição; Saraiva; São Paulo, 2000.

_____. PACHECO, Rodrigues M.A. – **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1990

FLORIANÓPOLIS. Lei n. 2.193, de 03 de janeiro de 1985. Plano dos Balneários. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina. Declarando as áreas especiais de interesse turístico e dá outras providências.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

_____. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000a.

_____. **Direito Ambiental em Evolução** n. 3. Curitiba: Juruá, 2002.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 4 ed. atual ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.floram.pmf.gov.br> <acesso aos 20/02/2004>.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Edipro, 1999.

GANDIM, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos, cultural, social e político, religioso e governamental. Petrópolis: Vozes, 1994.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis, Vozes, 1999.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. , 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GILDA, B. **Questões de organização regional**. São Paulo: Editora USP, 1983.

GIODANI, Igino. **Diário de fogo** (1894 -1980). São Paulo: Cidade Nova, 1983.

GODARD, O. O desenvolvimento sustentável. Paisagem intelectual. *In: Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente.* E. Castro e F. Pinton (Orgs). Belém: UFPA, 1997. (pp:107-130).

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Rev de Administração de Empresas.** São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar/abr, 1995.

GONDIM, Linda M. A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre cidadania e a corrupção no Brasil. *In: Série estudos e pesquisas.* Fortaleza: UFC/NEPS, 1994.

GOMEZ W. H. Desenvolvimento sustentável, agricultura e capitalismo. *In: Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* Org. Dinizar F. Becker. Santa Cruz do sul: EDUNISC, 1977.

Guia Turístico Florianópolis. Florianópolis: Outras Palavras Editora Ltda., 1995.

GUARESCHI, P.A. e JOVCHELOVITCH, S. (Org.) **Textos em representações sociais.** Petrópolis: Vozes, 1994.

HASSEMER, Winfried. História das idéias penais na Alemanha do pós-guerra. **Rev Brasileira de Ciências Criminais.** ano II, vol. 6, São Paulo: RT, 1994.

HERRMANN, M.L.P. 1989. Aspectos ambientais da porção central da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis, UFSC. Dissertação de Mestrado em Geografia.

HERRMANN, M. L. P. Problemas Geoambientais na Faixa Central do Litoral Catarinense. Tese de Doutorado - USP. São Paulo, 1999.

HOBBS, Thomas. Vida e Obra, **Leviatã I - do homem, Leviatã II - do Estado.** Coleção "Os Pensadores", vol. I, 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IPIUF -1992 -Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Guia de Florianópolis -PMF/EDEME/IPIUF.

IPUF. 1995/1997. Plano de Desenvolvimento do Campeche PDC. Florianópolis, 1995.

JESUS, Damásio E. de. **Direito penal: Parte Geral**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 1.

JODELET, Denise. Representations sociale: phénomènes, concept et théorie. In: Moscovici, S. **Psychologie Sociale**. Paris: PUF, 1984.

_____. (Org.) **Les representations sociales**. Paris: Press Universitaires de France, 1989.

_____. Representations sociale: un domaine en expansion. In: JODELET, D. Ed. **Les Representations sociales**. Paris: PUF, 1989.

KLEIN, R.M. Mapa fitogeográfico do Estado de Santa *Catarina*. In: Herbário Barbosa Rodrigues, flora Ilustrada Catarinense, Itajaí: 1978.

KLEIN, Lawrence R., LO, Fuchen, MICKIBBIN, Warwick J. Arms Reduction: **Economic implications in the Post-Cold War Era**. New York: United Nations University Press, 1995.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1986.

LEFEVRE F., Lefèvre AMC, Teixeira JJV. **O discurso do sujeito** coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. Caxias do sul: EDUC, 2000.

FLORIANÓPOLIS. Lei 001/90 de 12/04/90. LEI ORGANICA DO MUNICIPIO DE FLORIANÓPOLIS.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Maria Lucia Cumo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MCQV. **Movimento Campeche Qualidade de Vida**. 1997. Disponível em <http://www.ufsc.br/prolarus/apres.html>. Acesso em fevereiro de 2004.

MEDAUAR, Odete (Org.). **Legislação ambiental**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. Tutela penal do meio ambiente. In: LEITE, José Roberto Morato (org). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

MINAYO, M. Cecília .S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro:, Vozes, 1994.

MOISEICHYK, Ana E. Universidade e filantropia: uma contribuição do estudo da cultura organizacional para inserção no terceiro setor. Tese de Doutorado. Engenharia da Produção, UFSC. Florianópolis, 2001.

MORAES, ANTONIO C.R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOSCOVICI, Serge. *La psychanalyse: son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

_____. *L'ère des représentations sociales*. Doise, W e Palmonari, A (org). **L'étude des représentations sociales**. Lausanne: Delachaux et Niestle, 1986.

MOSCOVICI, Serge e DOISE, W. **Dissensões e Consenso**: Uma teoria geral das decisões colectivas. Tradução Maria Fernanda Jesuino. Lisboa: Livros Horizonte, 1991.

MMA – Ministério do Meio Ambiente – Agenda 21. disponível em <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/capa/>. Acesso em março 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Inibitória**. São Paulo: Ed. RT, 2003.

MPB - Saneamento LTDA. Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da rodovia SC 406 (Via parque) Dezembro, 1995.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **A ordem econômica e financeira e a nova Constituição**. [s.n.t.].

NEVES, Delma P. Políticas públicas: intenções previstas e desdobramentos inesperados. In: DINIZ, E; LOPES, J.S; PRANDI, R. Orgs. **Ciências Sociais Hoje** Hucitec, 1993.

OLIVEIRA, D. **Planejamento municipal**: textos de administração municipal. 3ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

OLIVEIRA, Maria Conceição. Representações sociais do turismo na praia do Campeche-Ilha de Santa Catarina: por uma abordagem interdisciplinar. Doutorado interdisciplinar em ciências humanas: sociedade e meio ambiente. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis: UFSC, 2003.

PADUA, J.A. Aniquilando as naturais produções: crítica iluminista, crise colonial e as origens do ambientalismo político no Brasil (1786-1810). **Revista Dados**. v.42 n.3, Rio de Janeiro, 1999.

PALEN, John J. **O mundo urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

PAULI, E. **A fundação de Florianópolis**. Florianópolis: EDEME, 1973.

PIAZZA, Walter F. **O Povoamento Açoriano de Florianópolis**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1991.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova cultura – Coleção Os Pensadores, 2000.

POLETTE, Marcos Raucci, G.D. Subsídios para análise da capacidade de suporte da praia central de balneário Camboriú – SC. Perfil do Usuário *In*: XIV Semana Nacional de Oceanografia Rio Grande – RS. Livro de síntese do evento citado: FURG, p. 117-118 2001,

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal ambiental**. São Paulo: RT, 1992.

_____. Princípios penais de garantia e a nova lei ambiental. Boletim IBCCrim, edição especial do IV Seminário Internacional do IBCCrim. São Paulo, 1998, n. 70.

_____. **Crimes contra o ambiente**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. **Bem jurídico penal e constituição**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PIERANGELI, José Henrique. Penas atribuídas às pessoas jurídicas pela lei ambiental. *In*: Jus Navigandi, n. 39. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1688>, acesso em jan.2004.

PINASSI, Ayrton. **Direito Municipalista Constitucional**. São Paulo: Conan, 1995.

PIRES Jose S.R., SANTOS, José E. dos. Bacias hidrográficas - o integração entre o meio ambiente e desenvolvimento. **Ciência Hoje**, Vol 19. n.110, p 41 -45, 1995.

RATTNER, H. Tecnologia e desenvolvimento sustentável: uma avaliação critica. **Revista de Administração**, São Paulo, v.26, n.1, pp.5-11, janeiro/março 1991.

REQUIÃO, Rubens. **Abuso de direito e fraude através da personalidade jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

REYNAUD, Jaceny M.. Problemas da Definição de “Conflitos ambientais” em Projetos de Urbanização – Estudo de Caso: O plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina – Brasil. 2001. Dissertação de mestrado em Engenharia de Produção. UFSC.2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia**. Caso de Florianópolis – 1950 à1990. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 1993.

ROHR, João A. **O sítio arqueológico do Pântano do Sul**. Florianópolis: Imprensa do Estado de Santa Catarina, 1977.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROSSEAU, Jean - Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio P. Machado. 13ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d.

SAMPAIO, Carlos Alberto C.; Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável. Revista de Administração de Municípios, v.43, n.219, p.71-82, abril/dez. Rio de janeiro, 1996.

_____. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí:UNIVALI,2000.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento- crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Desenvolvimento numa economia mundial liberada e globalizante: um desafio impossível? **Estudos avançados**, 11 (30), 1997.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma Ciência Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia global**. Rio de Janeiro:, Secretaria Municipal de Urbanismo, 2001.

SAULE Jr., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. (org). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito as cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. **Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Lisboa: Instituto PIAGET, 2000

SEVERINO,J. **Planejamento e Administração da empresa rural**. Curitiba: UFPR-CCA, 1986.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. rev. atual. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Rodrigo Alves da. A responsabilidade penal por danos ao meio ambiente . Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3630>>. Acesso em: 11 abr. 2004.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**: breves considerações atinentes à Lei n. 9 605/98, 2. ed. Ver. Atual e ampl. São Paulo : Saraiva, 2002.

SUGAI, M. Inês. Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. Tese de Doutorado. USP. São Paulo: 2002.

TACHIZAWA, Takeshy e MENDES, Gildásio. **Como fazer monografia na prática**. 3^o edição. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas 1999.

TRIVIÑOS, AUGUSTO N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992.

WARAT, Luis Alberto. **A pureza do poder**: uma análise crítica da teoria jurídica. Florianópolis, UFSC, 1983.

WEBER, Max. **Ciência e política**. São Paulo: Cultrix, 1976.

VALLE, Celso.E. do. **Qualidade Ambiental**: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente. São Paulo: Pioneira, 1995.

VIEIRA, Paulo F. WEBER, Jacques. Org. **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa**. São Paulo: Cortez, 1997.

VIOLA, Eduardo J. et. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PADUA, José Augusto [org.]. **Ecologia e Política no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) O QUE ENTENDE POR PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE?**
- 2) O QUE ENTENDE POR PLANO DIRETOR?**
- 3) QUAL O OBJETIVO DO PLANO DIRETOR?**
- 4) SABE COMO ESTÁ SENDO CONDUZIDA REVISÃO DO PLANO DO CAMPECHE?**
- 5) ACHA QUE O PLANO DO CAMPECHE PROPICIARÁ UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL?**
- 6) O QUE ENTENDE POR CRIME AMBIENTAL?**
- 7) CONHECE A LEI DE CRIMES AMBIENTAIS?**

RELAÇÃO DOS ANEXOS

ANEXO I	Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares
ANEXO II	Lei de Crimes Ambientais